

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública se han convertido en un requisito indispensable de una gestión gubernamental que se ostente como democrática, es decir, que esté sujeta al puntual escrutinio de la población, para cumplir con un principio esencial de la legitimidad democrática.

En nuestro país estos temas han irrumpido de manera contundente en la agenda pública, de suerte que hoy no hay reforma constitucional y legal, o política pública que no coloque el asunto de la transparencia en el centro de los ejes rectores que regulan el desempeño de las instituciones públicas.

La centralidad que ha alcanzado la demanda social de transparencia y de apertura informativa en México ha hecho que, en un plazo de apenas doce años, hayamos transitado por una serie de leyes y de reformas constitucionales que, en el ámbito federal, han estado orientadas a profundizar las responsabilidades de los entes gubernamentales y públicos respecto de sus obligaciones de informar a la población sobre sus decisiones y actuaciones y, desde luego, sobre el destino de los recursos públicos que tienen encomendados. Esta secuencia normativa ha buscado reforzar las facultades de los órganos garantes de transparencia, encargados de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en el tema y de promover el ejercicio del derecho a saber y conocer sobre el desempeño de las autoridades gubernamentales.

En febrero de 2014, después de más de un año de intercambios de posiciones entre legisladores, autoridades de transparencia, académicos y miembros de organizaciones sociales, finalmente se promulgó una nueva reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información, archivos y protección de datos personales en el sector público, cuyo objetivo esencial fue darle consistencia y sistematización a los principios, procedimientos y criterios para la apertura de la información en todos los entes públicos y en los tres niveles de gobierno. Dicho de otra manera, el propósito de la reforma fue homologar las disposiciones normativas de transparencia para armonizar a lo largo y ancho del país el ejercicio de un derecho que está ya reconocido constitucionalmente como fundamental.

Esta reforma constitucional implica un verdadero salto cualitativo respecto de las reglas de transparencia previamente existentes, pues, por un lado, extiende las obligaciones de difundir información a entes que no son públicos como los partidos políticos que son “entidades de interés público”, a los sindicatos y a toda persona física o moral que reciba recursos del erario o que ejerza actos de autoridad. Por otro, somete a todos los sujetos obligados a la tutela de los órganos garantes de transparencia, que son elevados al rango de organismos constitucionales autónomos.

Hay que recordar que la reforma constitucional de transparencia de 2007 incorporó siete párrafos al artículo 6o. constitucional, definió principios rectores del acceso a la información como el de “máxima publicidad” y el de las excepciones que debían estar establecidas en ley y responder a un interés público concreto. Asimismo, determinó la obligada autonomía de funciones de los órganos garantes para desarrollar su tarea de vigilantes para hacer efectiva la transparencia. Sin embargo, dejó abierta la posibilidad para que los legisladores en las entidades federativas determinaran la naturaleza específica de dichas autoridades en transparencia.

Así, el IFAI, en tanto órgano descentralizado de la administración pública federal sólo era competente frente a dependencias y entidades de dicho ámbito de gobierno, mientras que los otros poderes federales y los organismos constitucionales autónomos tenían la facultad de definir sus propios esquemas de cumplimiento con las normas de transparencia, dando lugar a una diversidad de criterios y de procedimientos de acceso a la información, así como a órganos garantes que no siempre podían presumir de ser realmente independientes de las entidades a las que vigilaban.

A pesar de que el mandato de la reforma de 2007 fue que todas las leyes de transparencia se adecuaran al texto constitucional, a fin de acotar la heterogeneidad que privaba entonces, al final las soberanías estatales determinaron mantener diferencias importantes en bases, procedimientos y criterios de apertura informativa. Más allá de las diferencias normativas, en esos años se fue evidenciando que la aplicación práctica de las leyes dejaba márgenes amplios de discrecionalidad que limitaban un ejercicio armónico del derecho de acceso a la información.

Con la reforma reciente de 2014, la transparencia y el acceso a la información se mantienen inscritas en un esquema federal, pues la Federación, por un lado, y cada estado y el Distrito Federal, por otro, seguirán teniendo su propia ley de transparencia. No obstante, la Constitución mandata al legislador a aprobar una Ley General de Transparencia, de Protección de Datos Personales en el sector público y de Archivos. Dichas leyes reglamentarias de la reforma constitucional habrán de establecer los estándares

mínimos o guías irreductibles para la elaboración de las leyes secundarias en los ámbitos federal y local.

Con el mismo propósito, la reforma constitucional dota al organismo garante federal –el IFAI– de la facultad de revisar las resoluciones de los organismos garantes locales, ya sea, a manera de segunda instancia para un solicitante de información, o como resultado de una demanda del propio organismo garante local, o incluso por la vía de la atracción, en asuntos de particular relevancia o gravedad. Es decir, el IFAI se convierte en una suerte de organismo nacional y, en consecuencia, en la cabeza o instancia rectora de un sistema nacional de transparencia.

Por sistema nacional de transparencia se entiende una estructura que articula a las diferentes partes o actores involucrados con el tema en todo el país, es decir, incluye al conjunto de los organismos garantes que ahora ya son todos constitucionales autónomos para que, en conjunto, diseñen y pongan en práctica una verdadera política nacional de transparencia.

El sistema nacional de transparencia es necesariamente la expresión de la coordinación y la colaboración que debe de haber no sólo entre los distintos organismos garantes locales y el IFAI, sino con los sujetos obligados, ya que se trata de elaborar una política nacional capaz de dar coherencia e integridad al ejercicio del derecho de acceso a la información.

El sistema nacional de transparencia condensa el reto que significa la puesta en vigor de la reforma constitucional de 2014, pues ya no sólo establece reglas generales para todos, sino que plantea un esquema y mecanismo de integración de las diversas partes para homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información en los tres niveles de gobierno. De tal suerte, manteniendo el arreglo federal, se privilegia la homogeneidad de los principios y criterios de clasificación y desclasificación de la información, lo cual obliga a abrir espacios fluidos de interlocución entre los organismos garantes estatales y el federal de cara a la construcción de lineamientos y procedimientos comunes para el acceso a la información. Esto implica que habrá que tener en mente la diversidad de instancias y de recursos existentes, si se quiere que el sistema opere realmente.

Pero ahí no se agota el alcance del Sistema Nacional de Transparencia, ya que la reforma constitucional establece que el mismo habrá de sentar las bases para fortalecer el esquema de rendición de cuentas del país. Para ello, el esquema de colaboración e intercambio de experiencias habrá de incorporar a tres entidades que resguardan o administran diversos tipos de información pública, es decir, el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), la ASF (Auditoría Superior de la Federación) y el AGN (Archivo General de la Nación).

El enorme reto institucional que implica la edificación del Sistema Nacional de Transparencia fue la razón que llevó al Seminario Universitario de Transparencia, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a organizar un Coloquio Internacional titulado “Hacia el sistema nacional de transparencia”. Las ponencias presentadas en dicho foro fueron posteriormente elaboradas como artículos para ser publicados en el presente libro colectivo. El propósito que lo animó fue analizar desde diferentes perspectivas y dimensiones, los alcances, las implicaciones y los grandes desafíos que plantea la muy valorada reforma constitucional en transparencia de 2014 en México.

El libro está dividido en tres grandes apartados: 1. La problemática de la expansión del derecho de acceso a la información. 2. Los retos del nuevo sistema nacional de transparencia. 3. Los alcances de la transparencia en nuevos sujetos obligados. Dichos apartados están precedidos por una reflexión sobre el tema en el contexto más amplio de América Latina.

En el texto introductorio, Catalina Botero aborda la problemática del derecho de acceso a la información en la región latinoamericana, pasa revista a la evolución de la reglamentación respectiva en los últimos quince años, considera los estándares internacionales en la materia y concluye analizando los desafíos que enfrenta este derecho en la actualidad.

La hipótesis central del texto es que el vigor de las organizaciones civiles que promueven derechos humanos ha sido la palanca que ha forzado a los gobiernos a promover las leyes de transparencia y acceso a la información que hoy existen en 23 de los 35 países de la región y que hace 20 años eran inexistentes.

Al pasar revista a los principios rectores internacionalmente reconocidos, la autora identifica dos principios y cinco reglas: 1) el de máxima divulgación de la información pública y la existencia de excepciones fijadas en ley, y 2) el de buena fe, que implica que todos los procedimientos para acceder a la información se orienten a cumplir con la finalidad de la ley, no a violarla. Son importantes las cinco reglas a las que se refiere porque hablan del procedimiento concreto que permite dar cumplimiento al principio de “máxima divulgación”: 1) que el derecho sea universal y no requiera que el solicitante demuestre un interés particular; 2) que todas las instituciones públicas y personas que administren recursos o ejerzan funciones públicas sean sujetos obligados de transparencia; 3) que las excepciones sean temporales; 4) que existan mecanismos para garantizar el ejercicio expedito del derecho, y 5) que contemplen el desarrollo de políticas públicas para edificar una gestión estatal transparente.

Para la ex Relatora para la Libertad de Expresión de la CIDH de la OEA, los desafíos actuales de la transparencia son de tres tipos. Primero: los

desafíos institucionales, porque los organismos garantes de la información deben de ser autónomos, pero también especializados, para poder impulsar el ejercicio expedito del derecho de acceso a la información. Además debe haber una articulación entre los niveles del gobierno central y las entidades federativas o descentralizadas para contar con un sistema universal de transparencia. Segundo: los desafíos técnicos que se refieren a los requisitos que deben observarse para contar con una buena administración de los registros públicos y los archivos en general, sin lo cual es inviable el acceso fluido a la información. Tercero: los desafíos jurídicos, que se refieren a la elaboración de criterios para ponderar posibles tensiones entre derechos, por ejemplo, entre el de protección de datos personales y el de acceso a la información o éste y el de seguridad nacional. Todo ello requiere de legislaciones precisas que fijen criterios democráticos y la obligación de producir información sobre las funciones que desempeñan las diversas dependencias gubernamentales.

Dicho de otra manera, para Catalina Botero, los avances en la región latinoamericana son relevantes, pero hay fuertes desafíos que enfrentar para que el derecho de acceso a la información sea una herramienta en manos de los ciudadanos para alcanzar mejores condiciones de vida.

I. LA PROBLEMÁTICA DE LA EXPANSIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El artículo de Sergio López Ayllón, titulado “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera” reconoce que en los últimos quince años, la transparencia y el derecho de acceso a la información han tenido un desarrollo vertiginoso, pues “pasamos de un derecho de contenido incierto a una arquitectura constitucional e institucional muy compleja”. No obstante, el gran desafío está en la implementación del ejercicio pleno del derecho que todavía se ve lejano.

Desde su perspectiva de sólido constitucionalista, la tesis de López Ayllón es que la evolución del derecho fundamental de acceso a la información está directamente correlacionada con los cambios intensivos que ha experimentado nuestro sistema constitucional en los últimos quince años y que ha implicado cambios en una tercera parte del texto.

Al pasar revista al trayecto normativo en materia de transparencia, el autor muestra cómo la primera reforma constitucional de 1977 que incorporó al artículo 6o. constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, al carecer de ley secundaria, fue objeto de una

interpretación de los jueces que fue modificando su significado durante los siguientes veinte años. No fue sino con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, que se dio una definición conceptual radical porque el legislador determinó que toda la información en posesión de las autoridades tenía el carácter público y, por ello, las personas tenían derecho a conocerla.

Al analizar la reforma constitucional de 2007, López Ayllón se refiere a la evolución institucional que derivó del mandato constitucional, para lo cual revisa los criterios jurisprudenciales que se dictaron al amparo del nuevo texto. El objetivo de la reforma fue reducir la heterogeneidad que había en la legislación en la materia, de ahí que estableciera los principios generales de la transparencia y el derecho de acceso a la información que debían ser recogidos por todas las leyes en la materia. A partir de ahí, los tribunales colegiados empezaron a delinear principios sustantivos del derecho reconocido como fundamental y universal, por lo que el proceso para acceder a la información debía ser simple, rápido y gratuito. Posteriormente, los temas del derecho de acceso a la información se fueron haciendo más complejos, demandando de ejercicios de ponderación en caso de conflictos entre éste y el derecho a la privacidad y la libertad de expresión y más tarde se abordaría el dilema de la información relativa a violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad que no es susceptible de ser clasificada como reservada.

En el plano de la evolución institucional, López Ayllón analiza cómo para 2010, según los datos de la Métrica de la Transparencia de ese año, existía un sistema de transparencia con reglas, instituciones y mecanismos, aunque con asimetrías entre lo que sucedía en unas entidades federativas y otras, por lo que era necesario avanzar hacia una mayor uniformidad.

Al analizar la reforma constitucional de 2014, López Ayllón retoma las diversas iniciativas que se presentaron y los diferentes procesos de discusión en cada una de las dos Cámaras del Congreso y resalta el papel que jugaron las organizaciones sociales en la orientación y los contenidos precisos de la misma. Después de analizar el texto constitucional de la reforma se detiene a definir los principios, las bases y procedimientos que habrán de ser desarrollados en la ley general respectiva.

Para el autor, el cambio más importante de esta reforma en términos de alcance del mandato constitucional fue lograr una mejor comprensión del papel que juega la transparencia y el acceso a la información dentro del concepto más amplio de rendición de cuentas.

Oscar Guerra Ford nos presenta “Los retos del Sistema Nacional de Transparencia. La relación entre los órganos garantes federal y locales”,

y coincide con identificar que el propósito de la reforma constitucional de 2014 fue homogeneizar las disposiciones normativas en la materia, colocando al IFAI a la cabeza del Sistema Nacional de Transparencia que establecerá las grandes líneas de acción y los programas estratégicos orientados a asegurar que la población ejerza su derecho de acceso a la información.

Después de revisar la evolución del derecho de acceso a la información en México, el autor plantea que lo más novedoso de la reforma constitucional de 2014 fue idear el Sistema Nacional de Transparencia que diseñará acciones estratégicas en la materia para ser aplicadas en todo el país y que serán tutelados por el conjunto de los organismos garantes de transparencia.

A fin de comprender los alcances de la reforma de 2014, Oscar Guerra pasa revista a la situación de la transparencia en los distintos niveles de gobierno a partir de 16 indicadores analizados por la Métrica de la Transparencia 2007 y 2010, y concluye que la heterogeneidad existente en el país no es sólo normativa, sino de los procedimientos que se aplican para dar cumplimiento a la ley en los diferentes ámbitos y sujetos obligados.

En lo que se refiere a la relación entre los organismos garantes federal y de las entidades federativas, el autor plantea que habrá de emitir criterios homogéneos de interpretación para emitir resoluciones con un piso común que deje atrás divergencias y permita la construcción de un sistema único de alcance nacional. Para ello, plantea cuatro líneas estratégicas: a) dictar una política nacional en la materia; b) definir criterios para resolver de manera homogénea los recursos de revisión en todo el país; c) crear un sistema electrónico para la operación del derecho de acceso a la información, y d) desarrollar indicadores que midan la eficiencia y eficacia de la gestión de los sujetos obligados. Dicho de otra manera, Oscar Guerra Ford considera que las autoridades de transparencia tienen enfrente un gran desafío si quieren cumplir el mandato constitucional de construir un Sistema Nacional de Transparencia.

En el texto “La expansión de un derecho fundamental: el Sistema Nacional de Transparencia”, Jacqueline Peschard aborda el derecho de acceso a la información en México en el contexto del desarrollo internacional del mismo, durante los últimos veinte años. Se trata, en efecto, de un derecho de tercera generación cuya regulación empezó a expandirse en el mundo apenas a partir del 2000, en buena medida como producto de los avances en los procesos de democratización de la llamada “tercera ola”. Después de lograr gobiernos surgidos de elecciones libres y competidas, el siguiente paso obligado en dicho trayecto era que éstos se desempeñaran democráticamente y abrieran sus acciones y decisiones al conocimiento de los ciudadanos.

Para la autora la regulación tardía de las leyes de transparencia y acceso a la información en todo el mundo se explica por la resistencia histórica del poder a ser observado y porque, a pesar de que las sociedades han conquistado el ejercicio de libertades y de derechos, hoy en día subsisten espacios de secrecía en la gestión pública, particularmente en temas de seguridad nacional, negociaciones internacionales, etcétera, así como en los relativos a intereses de los poderes económicos como el secreto bancario o fiscal.

En cambio, la gran expansión de la regulación del acceso a la información de los últimos veinte años –en 1990 sólo 12 países tenían una ley de transparencia y acceso a la información, mientras que en 2014, 104 países ya contaban con una– obedeció a una paradoja, pues, por una parte, fue consecuencia del avance democratizador en todas las zonas del mundo, pero, por otra, respondió al desencanto que ocasionó la propia democratización. El hecho de que la democracia electoral no hubiera resuelto los problemas sociales y políticos existentes, elevó las demandas sobre los gobiernos de mayores espacios de injerencia en los asuntos públicos.

En este contexto, la aparición del derecho de acceso a la información pública en México arrancó sólo después de concluida la transición a la democracia, pero lo hizo a manera de una demanda casi intuitiva de una legislación robusta, debido a los largos años de opacidad institucional que la precedieron. La primera ley federal de transparencia tuvo principios y mecanismos de apertura de la información con estándares altos tanto en materia de garantía, como de procedimiento adecuado de acceso expedito. Estos dos elementos permitieron que se socializara rápidamente la demanda de transparencia, que derivó en que en un plazo de diez años se promulgaran dos reformas constitucionales para darle consistencia y homogeneidad al derecho de acceso a la información en todo el país.

Jacqueline Peschard identifica tres factores que contribuyeron a implantar a la transparencia y el derecho de acceso a la información como asuntos centrales de la agenda pública: 1) un modelo normativo que hizo posible cumplir de manera ágil los principios esenciales de la transparencia gubernamental; 2) un fuerte acompañamiento social, conformado tanto por organizaciones que adoptaron a la transparencia como su causa y como su objeto de análisis, como por periodistas que se especializaron y dieron proyección al derecho de acceso a la información, y 3) el compromiso de organismos regionales de derechos humanos con el acceso a la información pública gubernamental en América Latina.

En el marco de esta reflexión, la autora explora los retos que existen para darle vigencia a la reforma constitucional de 2014, a partir del panorama heterogéneo de normas y disposiciones en materia de transparencia tanto

en el plano federal de los diferentes poderes y organismos constitucionales autónomos, como en el de las entidades federativas.

La tarea de estructurar un Sistema Nacional de Transparencia resulta compleja en el plano normativo, pero sobre todo en el de la operación práctica que implicará un esfuerzo enorme de coordinación entre las distintas autoridades de transparencia.

II. LOS RETOS DEL NUEVO SISTEMA DE TRANSPARENCIA

En su artículo, “¿Vinculatorias, definitivas e inatacables?”, Pedro Salazar analiza las implicaciones del carácter de las resoluciones del IFAI, que la reforma constitucional de 2014 estableció y que deja claro que los sujetos obligados carecen de recurso alguno para impugnarlas, lo cual constituye una garantía constitucional para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Al revisar el debate político que ocurrió a raíz de la reforma constitucional en transparencia en 2007, nos recuerda cómo algunos legisladores se rehusaron a incorporar en la Constitución los principios de “definitividad e inatacabilidad” de las resoluciones de los organismos garantes, porque consideraban que dejaba a los sujetos obligados en “estado de indefensión”. En cambio, para los defensores de la agenda de la transparencia, no establecerlo expresamente militaba en contra de procedimientos expeditos de acceso a la información.

El autor coincide con el carácter vinculatorio, definitivo e inatacable de las resoluciones de los organismos garantes, pues en un esquema clásico de derechos, obligaciones y garantías, sólo las personas titulares del derecho pueden impugnarlas ante la justicia ordinaria, cuando les resultan desfavorables. Los sujetos obligados de transparencia no pueden apelar dichas resoluciones porque no son titulares de un derecho. No obstante, al considerar el nuevo elenco de sujetos obligados, el jurista, experto en derechos humanos, hace una distinción entre las instituciones públicas o las “entidades de interés público” como los partidos políticos y las personas físicas o morales que reciben recursos públicos, que también están obligadas a transparentarlos.

El dilema que nos plantea Pedro Salazar es que, si bien la imposibilidad para recurrir las resoluciones de los organismos garantes está bien sustentada en el caso de los entes públicos, en el caso de las personas físicas y morales que sí son sujetos de derechos, aunque reciban recursos públicos, deben tener establecida alguna forma de apelar las resoluciones, es decir, de acceso a la justicia.

Al ser un principio medular de todo Estado constitucional que cualquier titular de derechos fundamentales cuente con mecanismos para defenderse frente a decisiones de la autoridad, el autor llama la atención sobre el hecho de que las resoluciones “vinculatorias, definitivas e inatacables” pueden entrar en colisión con los otros derechos fundamentales. Para ilustrar su planteamiento, Salazar cita en extenso la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* y concluye proponiendo que habrá que idear algún mecanismo para que, cuando se trate de personas físicas o morales, puedan recurrir las resoluciones del IFAI.

“Por un sistema de rendición de cuentas” es el texto que nos ofrecen Mauricio Merino, Liliana Veloz y Jaime Hernández Colorado, con el propósito de explorar cómo, para mejorar la gestión pública, la administración de la justicia y la democracia, es indispensable construir un sistema de rendición de cuentas.

Dicho sistema debe cumplir un objetivo doble: por un lado, estructurar el control sobre la gestión gubernamental y, por otro, propiciar la participación de los ciudadanos para que el ejercicio de gobierno sea una “caja de cristal”.

El punto de partida de los autores es que, para lograr estos objetivos, es necesario definir conceptualmente los términos y entender que la rendición de cuentas es un elemento de control tanto de los gobernados hacia sus gobiernos, como de las instituciones entre sí, además de que es una categoría tanto administrativa como política. Es por ello que la rendición de cuentas no sólo atañe a la administración pública, sino a la legitimidad de los gobiernos y la calidad de la democracia.

Merino, Veloz y Hernández desarrollan dos aspectos de la rendición de cuentas: a) la imbricación entre rendición de cuentas y democracia, y b) una propuesta conceptual-metodológica que contempla a la rendición de cuentas como un conjunto de eslabones relacionados estrechamente.

Respecto del primero, entienden a la rendición de cuentas no sólo como un ámbito mediante el cual se pueden conocer los pormenores de las acciones del gobierno, sino como un medio para ejercitar la democracia más allá de los procesos electorales, en la medida que pretende que las decisiones de la autoridad correspondan a un ejercicio democrático que dota de publicidad a las decisiones que ejecuta.

En lo que se refiere a la propuesta conceptual-metodológica, los autores definen la rendición de cuentas como una cadena de siete componentes, o “eslabones de gestión”, que incluyen: 1) un servicio profesional de carrera; 2) un buen sistema de archivos; 3) una adecuada asignación presupuestaria;

4) amplio acceso a la información pública; 5) un buen sistema contable y de compras públicas; 6) la mejor fiscalización posible, y 7) un monitoreo y evaluación de las políticas públicas con supervisión ciudadana. A partir de ahí, convocan a edificar de manera urgente el sistema de rendición de cuentas, en el entendido de que es una responsabilidad inaplazable de las autoridades, pero que exige también la participación de la ciudadanía.

En su texto titulado “La naturaleza del nuevo IFAI: entre máximo tribunal de transparencia y coordinador del sistema nacional”, Cecilia Azuara nos plantea que la autonomía constitucional otorgada al IFAI por la reforma constitucional de 2014 debe verse como producto de la evolución del órgano garante de transparencia desde 2002, cuando nació como órgano descentralizado, no sectorizado. Dicho estatuto jurídico le permitió desplegar materialmente un alto grado de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que lo preparó para asumir la autonomía orgánica plena.

La autonomía para el IFAI ha sido parte medular de su diseño institucional, porque tiene encomendados tanto la defensa del derecho de acceso a la información, como el control y la limitación del poder político. Hoy, la autonomía constitucional significa para el IFAI no subordinarse a la estructura orgánica de los poderes públicos tradicionales y participar en la formación de la voluntad del Estado. Con base en su nuevo diseño, en opinión de Cecilia Azuara, el IFAI cumplirá dos papeles básicos: 1) máximo tribunal de transparencia, y 2) coordinador del Sistema Nacional de Transparencia.

Para plantear los retos que enfrenta el IFAI, primero en su rol de máximo tribunal de transparencia, la autora pasa revista al desarrollo del órgano garante para plantear que, dado que ahora es autoridad competente para todos los poderes federales y los nuevos sujetos obligados (con excepción de la SCJN), habrá de diseñar un esquema nuevo de operación, además de aplicar una ley general y 33 leyes secundarias; elaborar criterios de transparencia que sean referente obligatorio para todos los organismos garantes en las entidades federativas y, finalmente, enfrentar las impugnaciones en materia de seguridad nacional que se presenten ante la SCJN.

En su carácter de coordinador del sistema nacional de transparencia, Azuara plantea que el IFAI enfrenta tres grandes retos: a) propiciar acciones articuladas entre organismos garantes locales para implementar una política pública que considere las asimetrías que hay en el país; b) consolidar una política de transparencia gubernamental que la considere como una práctica cotidiana en la función pública, y c) encontrar caminos para ampliar el universo de personas que ejercen su derecho de acceso a la información. En suma, el IFAI surgido de la reforma constitucional de 2014, habrá de ejercer su autonomía al máximo para contribuir a dotar de eficacia al ejercicio

del derecho de acceso a la información y, con ello, a fortalecer la calidad de nuestra democracia.

Eduardo Bohórquez aborda el tema de las consecuencias de la reforma constitucional en materia de acceso a la información y protección de datos personales para avanzar en el uso estratégico de la información y restaurar el “contrato social”, a través del establecimiento de nuevas relaciones entre sociedad y gobierno.

En su texto titulado, “La promesa de la reforma de transparencia y el potencial para la sociedad civil”, Bohórquez plantea que, en el contexto de un pacto social fracturado, la reforma constitucional de 2014 puede ser el centro de tres principales estrategias: 1) como instrumento para reducir la desconfianza social; 2) para posibilitar nuevas formas de control democrático, y 3) para impulsar la innovación, mediante la fórmula de gobiernos abiertos.

El contexto de la fractura del pacto social en el que el autor aborda las tres estrategias es el de la corrupción, que se explica porque no hemos logrado establecer cabalmente un Estado de derecho y para restaurarlo se requieren no sólo reformas y nuevas leyes, sino edificar nuevas relaciones entre sociedad y gobierno.

En cuanto instrumento para reducir la desconfianza social, Bohórquez subraya que la nueva reforma busca reducir las asimetrías de información en todos los ámbitos del pacto social, pero debe de ser más eficaz ahí donde está más debilitado que es justamente en el plano de los gobiernos locales.

En tanto habilitadora de derechos y catalizadora de la innovación social, la nueva legislación habrá de posibilitar el acceso a la información mediante instrumentos más sencillos que sean capaces de traducir información compleja en información útil.

Finalmente, la estrategia de innovación mediante gobiernos abiertos implica para el autor, no sólo la idea de transparentar la gestión pública, sino la posibilidad de construir coaliciones entre gobierno y sociedad para resolver problemas concretos de la vida pública.

III. LOS ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA EN LOS NUEVOS SUJETOS OBLIGADOS

La incorporación de los partidos políticos como sujetos obligados directos de transparencia llevan a Luis Emilio Giménez Cacho a presentarnos un texto titulado, “Los partidos políticos ante los intrusos”.

Su hipótesis de trabajo es que el reconocimiento legal de las obligaciones de transparencia de los partidos es el corolario y complemento de la fórmula

la constitucional que establece que los partidos políticos son “entidades de interés público”. Sin embargo, estas obligaciones tienen importantes repercusiones sobre la vida de los partidos, en buena medida, porque las prácticas de transparencia han avanzado con lentitud y dificultad en el medio partidista.

El objetivo de Giménez Cacho es dar cuenta de cómo ha evolucionado la transparencia partidista, a partir de las sucesivas reformas legales y constitucionales. La reforma constitucional de 1996 introdujo una fórmula de financiamiento de los partidos políticos que implicó establecer previsiones para fiscalizar sus ingresos y gastos, a través de informes auditados por la autoridad. El acceso a los dictámenes consolidados de dichos informes era proporcionado por el IFE a cualquier interesado.

Seis años más tarde, con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se establecieron obligaciones de transparencia de los partidos políticos, relativas a sus informes, auditorías y verificaciones, sin embargo, cualquier ciudadano interesado en ellos, tenía que solicitarlos al IFE y la información era restringida porque se refería a datos contables.

La reforma constitucional en materia de transparencia de 2007 fue una vuelta de tuerca, porque al establecer que el acceso a la información era un derecho fundamental, abrió la discusión sobre la transparencia de los partidos, lo cual llevó a que el Cofipe, en su libro segundo, estableciera obligaciones de transparencia de los partidos políticos, en tanto sujetos “indirectos”, así como la capacidad sancionadora del IFE frente al incumplimiento de dichas obligaciones.

Al calor de dichas reformas de 2007, el IFE aprobó un nuevo Reglamento de Transparencia que Giménez Cacho detalla para mostrar cómo fueron procesando las obligaciones de transparencia los partidos. Además, presenta gráficas y estadísticas sobre las solicitudes de información que se recibieron entre 2008 y 2014, ordenadas por temas, lo cual le permite hacer un balance de la agenda social de transparencia de los partidos y abordar los dilemas sobre la publicidad de los padrones de militantes, sobre los ámbitos de información partidaria local y nacional, y sobre la llamada información voluntaria.

Para el autor, la reforma en transparencia de 2014 abre una nueva época para el régimen de transparencia de los partidos políticos por dos grandes razones: a) los partidos devienen sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información, al igual que todos los entes públicos, y b) los organismos electorales ya no serán responsables de atender las quejas por incumplimiento de los partidos en materia de transparencia, ya que serán los propios organismos garantes de acceso a la información.

Las universidades de naturaleza pública son entidades del Estado, que manejan recursos públicos y, en esa medida, no pueden escapar al escrutinio público. Con este argumento, tomado de Norberto Bobbio, Ángel Trinidad desarrolla el texto, “Razones y derechos para una universidad Pública transparente”.

Como punto de partida, Trinidad señala que impulsar la transparencia en las universidades públicas es indispensable para garantizar tanto el derecho constitucional de acceso a la información, como para que la universidad pública siga siendo un espacio de debate informado y de construcción de ciudadanía.

A partir de ahí, aborda la relación entre autonomía y transparencia, y señala que por autonomía universitaria se entiende limitar la injerencia del poder político en la función social de la producción del conocimiento. Así está establecida en el artículo 3o. constitucional que señala que las universidades “tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”, es decir, crear sus propias normas, mecanismos de elección de sus autoridades y fórmulas para ejercer su presupuesto.

Al abordar el concepto de transparencia en las universidades públicas, propone ir más allá de concebirla sólo como obligación de entregar informes sobre el ejercicio de los recursos públicos para avanzar en la rendición de cuentas, es decir, para poder comprender cómo se toman las decisiones en asuntos relevantes de la vida universitaria.

Una vez discutidos los conceptos, el autor hace un ejercicio estadístico comparado de transparencia en universidades públicas autónomas del país, analizando tanto sus instrumentos normativos aplicables, como sus prácticas de apertura o clasificación de la información. El balance es desalentador, pues da cuenta de grandes resistencias para abrir la información, invocando argumentos como “comprometer la seguridad jurídica o la estabilidad financiera de la universidad” (justificación muy genérica), o invocar que las nóminas de universidades públicas son datos personales confidenciales, ignorando que se trata de un documento sobre recursos públicos.

En opinión de Trinidad, para enfrentar las históricas resistencias a la transparencia en universidades públicas, es necesario contar con una instancia con autonomía e imparcialidad para resolver las quejas por falta de acceso a la información en contra de las propias universidades. Esa es justamente una de las novedades de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, ya que el IFAI será competente para resolver las quejas en todos los sujetos obligados, incluidas las universidades públicas autónomas.

Mucho se ha dicho que el Poder Legislativo en México ha sido ejemplo de opacidad, a pesar de que es un sujeto obligado de la ley de transparen-

cia desde que ésta se promulgó en 2002, y para discutir el tema Khemvirg Puente nos presenta un texto titulado “El Congreso mexicano: ¿de la opacidad legislativa al parlamento abierto?”

Su argumento principal es que la reforma constitucional de 2014 elevó al Poder Legislativo al rango de sujeto obligado de transparencia, con todos los efectos legales, debido a que ya no será el propio Congreso quien determine la clasificación o no de la información, pues ahora el IFAI habrá de revisar sus respuestas a solicitudes de información pública.

Esta circunstancia no sólo activará nuevos procedimientos internos en el Congreso para facilitar el acceso a la información, sino que habrá de contribuir a crear una nueva relación entre los representantes populares y la sociedad. Sin embargo, Puente llama la atención sobre cómo el actual diseño institucional del Poder Legislativo puede ser un obstáculo para la implementación de la reforma, tanto en el plano federal, como en los locales.

A fin de poder analizar los efectos de la reforma constitucional de 2014, el autor hace una revisión detallada de la política de transparencia y acceso a la información en la historia reciente del Poder Legislativo. Durante el periodo del régimen de partido hegemónico, el Congreso fungió como una instancia legitimadora de las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo, por lo que su relevancia política era muy limitada. La información estuvo circunscrita al registro parlamentario oficial, esto es, sólo al Diario de Debates.

A pesar de que con la pluralidad que ingresó a la Cámara de Diputados en 1997, se dieron pasos para institucionalizar el trabajo legislativo, publicando una gaceta parlamentaria, integrando un órgano de gobierno colegiado y designando mesas directivas anuales para la conducción del Pleno, el objetivo entonces fue no ir más allá en materia de transparencia.

Si bien es cierto que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 previó su aplicabilidad a todos los entes públicos federales, incluido el Poder Legislativo, el hecho de que no estuviera bajo la competencia del órgano garante, es decir, el IFAI, dejó márgenes amplios de discrecionalidad al propio Congreso para determinar qué información era considerada pública y cuál no lo era. Fue así que la propia Cámara de Diputados determinó que los grupos parlamentarios no eran órganos del Congreso y, por tanto, no estaban obligados a transparentar sus decisiones y acciones. Este tipo de interpretaciones permitió que se convirtieran en “islas de opacidad” y áreas donde no sólo se concentran recursos que quedan fuera del escrutinio público, sino donde se define la administración del poder parlamentario mismo.

El mayor problema de este ocultamiento de información es que es imposible conocer el ejercicio de los recursos en los grupos parlamentarios que son el eje central de la actividad del Congreso y, además, la opacidad afecta tanto a los ciudadanos, como a las propias autoridades de fiscalización. En opinión de Puente, el ocultamiento de la información sobre los grupos parlamentarios no se hace cargo de los cambios que ha experimentado la representación política democrática en la que el ciudadano ya no es un simple espectador de los procesos legislativos, sino su interlocutor permanente.

Puente concluye con cuatro retos que enfrenta el Poder Legislativo en el nuevo marco constitucional de transparencia: 1) publicitar los procesos parlamentarios durante su celebración y no sólo al momento de conclusión; 2) reconocer la complejidad para establecer sanciones en el Legislativo; 3) ir más allá de transparentar la actividad administrativa para informar sobre las funciones y responsabilidades del Legislativo, y 4) identificar los niveles de responsabilidad de los diferentes órganos integrantes del Legislativo.

Para cerrar la reflexión sobre los efectos de la nueva reforma constitucional sobre sujetos obligados que anteriormente no estaban bajo la tutela del IFAI, María Marván nos ofrece un texto titulado, “Transparencia en los organismos constitucionales autónomos”. Si bien los organismos constitucionales autónomos (OCAs), fueron sujetos obligados de transparencia desde 2002 cuando se promulgó la Ley Federal en la materia, por su estatuto jurídico propio enfrentaron el problema de dotar de independencia a órganos garantes endógenos.

Es cierto, como apunta Marván, que los organismos constitucionales autónomos cumplieron con el mandato legal de crear su propia normatividad (Reglamento de Transparencia) para definir los procedimientos para ofrecer al público la información de su institución. No obstante, la experiencia muestra que no fue sencillo crear cuerpos verdaderamente autónomos, capaces de tomar distancia respecto de las direcciones y los intereses de dichos organismos, para, eventualmente, revocar una primera respuesta institucional que hubiera clasificado cierta información como reservada.

Después de debatir sobre el concepto de organismos constitucionales autónomos y el papel que han jugado en nuestro esquema institucional en los últimos veinte años, la autora hace una revisión de los diez principales aspectos normativos de transparencia y su implementación en los OCAs, utilizando como caso ejemplar el Instituto Federal Electoral, que fue evolucionando en su normatividad interna, y en la creación de tres diferentes órganos garantes internos para hacerse cargo de las obligaciones de transparencia. Sin embargo, la peculiaridad de la autoridad electoral no permitiría que sus resoluciones en materia de acceso a la información fueran de-

finitivas, en virtud de que cualquier decisión del IFE puede ser impugnada ante el TEPJF.

Al colocar a todos los OCAs bajo la autoridad del IFAI, la reforma constitucional de 2014, una vez que se emita la ley general reglamentaria, llevará a la desaparición de los órganos garantes internos que ellos mismos se habían dado, para dar lugar a una estructura semejante a la que existía en la administración pública federal para atender las demandas de información. Esta nueva ingeniería de transparencia de los OCAs facilitará que existan criterios uniformes de clasificación y desclasificación de la información, a la vez que permitirá edificar el Sistema Nacional de Transparencia que busca homogeneizar el ejercicio de un derecho fundamental en los tres ámbitos de gobierno.

En suma, de cara a la construcción del Sistema Nacional de Transparencia que habrá de hacer posible diseñar e implementar políticas de transparencia aplicables en todos los niveles de gobierno, serán de vital importancia los principios, las bases y los procedimientos que establezca la Ley General de Transparencia. En tanto ley reglamentaria de la reforma constitucional de 2014, los contenidos y orientaciones de dicha ley general servirán para fijar los estándares mínimos para lograr un ejercicio homogéneo y consistente del derecho de acceso a la información a lo largo y ancho del país.

El Sistema Nacional de Transparencia que contempla la reforma constitucional ya implica de suyo un gran esfuerzo de colaboración entre los entes involucrados en el acceso a la información, sin embargo, su concepción va más allá, al estar orientado a sentar las bases para fortalecer el andamiaje institucional de la rendición de cuentas del país. Es por ello que el entramado de interacciones e intercambios que supone el Sistema Nacional de Transparencia implicará extender la colaboración de los organismos garantes de transparencia hacia otras entidades públicas que manejan y son responsables de resguardar y analizar información y datos públicos como el INEGI, la ASF y el AGN.

Las reflexiones incluidas en este libro pretenden ser una plataforma para la discusión de la tarea que tenemos por delante para darle viabilidad a los objetivos de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia.

Para concluir, quiero dejar constancia de mi agradecimiento a la Secretaría de Desarrollo Institucional en la que se inscribe el Seminario Universitario de Transparencia y, en particular a su titular, el doctor Francisco Trigo, quien en todo momento ha mostrado una gran sensibilidad para con las tareas que el Seminario tiene encomendadas. También agradezco al doctor Héctor Fix Fierro, quien todavía como director del Instituto de Investigaciones Jurídicas me proporcionó su respaldo institucional para la elaboración

y edición de este libro. Dicho respaldo fue ratificado por el doctor Pedro Salazar Ugarte, actual director del mismo Instituto, cuyo compromiso con los temas de la transparencia y derechos fundamentales, facilitaron enormemente el trabajo de coedición del libro. Por último, doy las gracias a los maestros Josafat Cortés, quien, como primer secretario del Seminario Universitario de Transparencia trabajó conmigo en el diseño del coloquio que derivó en el presente libro y Octavio Olea, quien posteriormente asumió la secretaría del Seminario, haciendo posible que este proyecto llegara a buen puerto.

Jacqueline PESCHARD