



El impacto social de la estructura pragmática del Sistema Nacional de Transparencia

Lucia Almaraz Cazarez

*Es socia fundador del Colegio Jurista,
Doctores en Derecho Jalisco*

PALABRAS CLAVE:

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la información, Órganos garantes, Ley General de Transparencia, INAI

Resumen

El derecho a la información es un derecho fundamental. En México, el 20 de julio de 2007, se publicó una reforma que adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° constitucional, con ello se estableció el principio general de publicidad de la información gubernamental, el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de las autoridades. Esta reforma sentó las bases para una nueva política de transparencia gubernamental del Estado Mexicano orientada a facilitar la rendición de cuentas de todas las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal.

Introducción

El pasado 23 de junio de 2015 se instaló el Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que en su marco de actuación instituye la transversalidad orgánica para el desarrollo de los procesos y operatividad integral sistémica. Su implementación impactará todas las dependencias y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los órganos constitucionales autónomos, partidos políticos y sindicatos, así como por las personas físicas o morales que reciban recursos públicos o ejerzan actos de autoridad, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno.

Este Consejo lo conforman el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, los Organismos garantes de la transparencia de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Organismos que enfrentaran la edificación de una nueva generación de políticas públicas. No obstante, es importante que se aprueben la legislación pendiente en materia de archivos, de protección a datos personales, así como las 32 leyes locales, por lo que demandaron el compromiso de la Cámara de Diputados y del Senado, así como de las legislaturas locales y de los Gobiernos de las entidades federativas.

Una segunda tarea es plantear la necesidad de articular el Sistema de Transparencia con el de Anticorrupción, cuya instrumentación coordinada requiere la aprobación de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En consecuencia, la transparencia como atributo de la administración del Estado articulada a su eficiencia y eficacia, constituye el tercer reto en la "Institucionalidad de la Probidad Pública". Esto demanda coordinación, cooperación y congruencia para avanzar en la definición de criterios que garanticen la atención homogénea del derecho de acceso a la información pública; implementar lineamientos, procedimientos, indicadores y metas; así como, formar y capacitar a servidores públicos de ambos sistemas para fortalecer la interoperatividad institucional.

La naturaleza jurídica y social del Sistema Nacional de Transparencia

En el caso del Sistema Nacional de Transparencia, está conformado por los órganos garantes de las entidades federativas, además de la Auditoría Superior de la Federación, del Archivo General y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Este sistema deberá configurar como un conjunto orgánico y articulado de los organismos e instituciones que lo integran, pero también de procedimientos, de instrumentos y de políticas en el ámbito de transparencia, con el objeto, nos dice la Ley General, de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Un sistema nacional es una fórmula de coordinación del esfuerzo auténticamente federal entre la unión, los estados, el Distrito Federal y los ayuntamientos, a efecto de generar una política de Estado en cuando menos los siguientes rubros: transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y archivos. El objeto del Sistema Nacional de Transparencia es garantizar el efectivo ejercicio y respeto del derecho de acceso a la información, así como promover y fomentar la educación y una cultura cívica de transparencia y acceso a la información en todo el territorio nacional. Con dicho sistema nacional de transparencia se busca asentar las bases para construir, organizar y operar política pública con visión nacional en materia de transparencia y acceso a la información.

Para poner en marcha el Sistema Nacional de Transparencia deberá, entre otras cosas, generarse una guía que encamine los primeros pasos de esta articulación y esto será, evidentemente, a través de un Programa Nacional de Transparencia siendo coherentes, por ejemplo, con la Ley de Planeación. El sistema nacional promueve una red de análisis de experiencias, mismas que se difundirán como parte del seguimiento a los acuerdos y resoluciones asumidas por el Consejo Nacional. La coordinación implica un federalismo más eficiente y eficaz en materia de transparencia, fortalece el diálogo, hay un intercambio ordenado de experiencias y, si se logra consolidar, responsabilidad compartida con las entidades federativas.

El Sistema Nacional de Transparencia surge como resultado de las recientes reformas constitucionales y legales en materia de transparencia y acceso a la información, cuyo objeto general es fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Sin perder de vista su finalidad específica, que es la de coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como también establecer e implementar los criterios y lineamientos de conformidad con lo señalado en el artículo sexto de la Constitución y de la Ley General de Transparencia.

Este Sistema contribuirá a la generación de información de calidad, al procesamiento de la misma, como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de la cultura de la transparencia; así como una fiscalización y rendición de cuentas efectivas, que coadyuve, en consecuencia, en la edificación de un verdadero estado democrático, que privilegie en un contexto de buenas prácticas y en todo momento los principios pro-persona y de máxima publicidad.

Uno de los retos más importantes del Sistema Nacional será, sin duda alguna, la conformación homogénea de la Plataforma Nacional de Transparencia. Esta plataforma, en un eficiente y eficaz uso de las tecnologías de la información, permitirá ejercer a los ciudadanos su derecho de acceso de información de una manera rápida, sencilla y gratuita; pues alojará el catálogo total de sujetos obligados por la ley en nuestro país. Para que, desde la comodidad de una computadora habilitada con Internet, las personas puedan tener acceso a la información fundamental de sus intereses, sin importar la entidad federativa donde se encuentren.

Esta plataforma estatal de transparencia nos permite el acceso al catálogo de sujetos obligados, identificados por la ley con un portal web de transparencia. Incluso, en algunos estados, cualquier persona, con el solo hecho de visitar el portal del órgano garante, tiene acceso a todas las páginas web de los sujetos obligados de la entidad federativa. De esta manera es como se pretende materializar el ejercicio del derecho constitucional.

Uno de los objetivos principales del Sistema Nacional de Transparencia, por medio del Consejo, será la emisión de lineamientos que establezcan instrumentos de medición y evaluación de los sujetos obligados por la ley en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Otro objetivo del Sistema Nacional considera establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores como funciones; implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad, también para los grupos vulnerables, desarrollar programas comunes, crear los criterios de indicadores. Aquí participará también otro órgano, el Consejo Nacional de Armonización Contable.

El Sistema Nacional de Transparencia debe ser dimensionado como producto de una conquista ciudadana, que mandata a las autoridades del Estado la rendición de cuentas, la evaluación y la sistematización de la probidad institucional para fortalecer y asegurar la transversalidad de los paradigmas del desarrollo humano en las acciones gubernamentales.

Con este escenario, el Presidente Enrique Peña Nieto advirtió que los alcances del Sistema tienen un objetivo claro:

...transparentar todas las estructuras y actos de autoridad para fortalecer la rendición de cuentas en nuestro país...Esto significa que el quehacer público estará bajo el escrutinio de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, pero sobre todo, habrá de realizarse de cara a los mexicanos...Se establecerá así una relación más cercana y directa entre ciudadanos y autoridades, dando un renovado impulso a la democracia participativa.

En esta visión es necesario rescatar el enfoque de transversalidad del desarrollo humano, para que impere en la nueva composición orgánica de las estructuras institucionales, donde corresponde a las entidades federativas, la responsabilidad de:

...garantizar el acceso a la información como derecho humano, asegurar la prevalencia del principio de máxima publicidad en la aplicación e interpretación de la ley, garantizar la plena autonomía de los organismos garantes locales para que sean especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica y de gestión...

Señalamiento acertado del Gobernador de Tlaxcala, Mariano González Zarur.

En este sentido, el Sistema Nacional de Transparencia debe generar condiciones de proximidad social; hacer partícipes a los ciudadanos de sus acciones; evitar convertirse en un nudo ciego o en una estructura paralela al poder del pueblo; responder a las legítimas demandas de apertura institucional; a la corresponsabilidad ciudadana en las acciones del Estado; y a consolidar la reivindicación a que tiene derecho el tejido social, de hacer que su voz sea ejercicio de gobierno.

La exclusión ciudadana de la institucionalidad no es admisible, como tampoco lo es que la administración pública esté secuestrada por intereses sectarios o de grupo. La transparencia se edifica en el integracionismo ciudadano corresponsable. No es una prerrogativa de la clase política al tejido social, sino de la expresión arquetípica del quehacer del Estado.

Es un despropósito que debemos combatir querer edificar la historia del Estado en la negación del interés público. Debemos construir una política de transparencia activa, cuyos impactos sociales garanticen la apertura, monitoreo y evaluación ciudadana de las tareas públicas. El ejercicio de gobierno tiene su génesis en la construcción de la “voz del nosotros”, nunca en el paralelismo gubernamental, que oprime la razón de Estado: el pueblo (Ángeles Cerón, 2015).

El Sistema tiene la finalidad hacer operativa la nueva Ley General de Transparencia que aumenta los “sujetos obligados” que deben brindar información vía INAI, y obliga a los partidos políticos, sindicatos y demás agrupacio-

nes que reciban dinero de la Federación a rendir cuentas a cualquier ciudadano que solicite la información.

Antecedentes del Sistema Nacional de Transparencia

El Derecho de Acceso a la Información en México tiene su origen en 1977, con la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada dentro del proceso de reforma política. En dicho precepto se incluyó lo siguiente: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado.”*

Veinticinco años después —en concreto el 11 de junio de 2002—, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Como resultado se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. De forma cercana en el tiempo, las entidades federativas expidieron leyes equivalentes.

Así, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se establecieron las bases de publicidad y apertura de la información gubernamental a nivel federal; ello implicó que se generaran profundas transformaciones en el ámbito de la Administración Pública. Con dicha Ley y con el nacimiento del IFAI, se dio un paso trascendental para la transición y el fortalecimiento de la democracia en México; se puso en manos de los ciudadanos prácticamente toda la información, documentos y datos en manos del Estado, con lo que se les facilita el ejercicio de otros derechos y se reconfigura la forma en que se relacionan con las autoridades.

El 20 de julio de 2007 se publicó una reforma que adicionó un segundo párrafo con siete fracciones el artículo 6° constitucional. Se estableció el principio general de publicidad de la información gubernamental, el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de las autoridades. Esta reforma sentó las bases para una nueva política de transparencia gubernamental del Estado Mexicano orientada a facilitar la rendición de cuentas de todas las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno, federal,

estatal y municipal. Se trató de lo que, con acierto, se ha llamado la “transparencia de segunda generación” o la “segunda generación de reformas en materia de transparencia”.

Dos años después, el 1 de julio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 16 Constitucional que elevó a garantía constitucional el derecho a la protección de datos personales, el acceso, rectificación, cancelación y oposición de los mismos. En relación con esta reforma, también se adicionó el 30 de abril de 2009 la fracción XXIX-O del artículo 73 de la Carta Magna para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

El derecho a la información es un derecho fundamental que ha ganado carta de naturalización a nivel internacional. En particular, se contempla en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 19); en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19), y en la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos de 1969 (artículos 10 y 13). En el mismo sentido, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo, han implementado Políticas Internas de Acceso a la Información para legitimar su toma de decisiones, al tiempo que promueven en sus países miembros la adopción de marcos normativos ad-hoc como parte de los esfuerzos encaminados a incrementar la transparencia y reducir la corrupción.

Se propone otorgar autonomía constitucional a todos los organismos especializados que ya existen en los Estados de la República y en la Ciudad de México. Este es un paso trascendental que, mediante una reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales, permite asegurar que en cada Estado y en la Ciudad de México exista un organismo garante, especializado, colegiado e imparcial, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y organización interna, responsable de velar por el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en posesión de las autoridades.

En segundo lugar, y también bajo la premisa de fortalecer el sistema nacional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales que tenga bases, estándares y procedimientos armonizados en todo el país y que no genere diferencias en el contenido, garantías y condiciones de ejercicio de derechos fundamentales, la iniciativa propone dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos. Esta Ley, congruente con el sistema federal, deberá establecer los estándares mínimos y los procedimientos en la materia, para asegurar que en todo el país la protección de estos derechos y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

Durante la primera sesión del año del Sistema Nacional de Transparencia, se hizo un llamado a que se apoye presupuestalmente a los órganos garantes en las entidades para poder cumplir con los mandatos constitucionales y de la ley en materia de transparencia. Y es que, de acuerdo con el diagnóstico, los estados con menos recursos asignados a los órganos garantes son Durango, Oaxaca, Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Nayarit, Veracruz, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Michoacán, Baja California, Guerrero, Chiapas y Puebla (Hernández, 2016).

Retos del Sistema Nacional de Transparencia

El principal reto para el Sistema Nacional de Transparencia es convertirse en un espacio democrático, horizontal y co-creacionista, en el que sus integrantes tengan la misma capacidad de decisión, que éstas sean consensuadas y generen una buena articulación interinstitucional, declaró Mucio Israel Hernández. El comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), añadió que para su óptimo funcionamiento también es necesario generar una política nacional en la materia, con rendición de cuentas y combate a la corrupción (Notimex, 2015).

Las patologías organizacionales, evidencian la urgente necesidad de reestructurar la administración del Estado para enfrentar la complejidad de los problemas nacionales y subnacionales; la insuficiente interoperatividad e interoperabilidad del aparato público; la fragmentación, dispersión e inconexión de estructuras jurídico-administrativas; y el anquilosamiento, disfunción y crisis del modelo burocrático vigente.

Esta circunstancia política ha sido enfrentada por la ciudadanía a través de una defensa social del Estado, que edificada en un activismo de transparencia activa. La cual demanda la apertura de las estructuras institucionales para facilitar el acceso a la información, procedimientos administrativos, presupuestos, auditoría social y, desde luego, de todos los asuntos de interés público, para garantizar la visibilidad “Institucional de la probidad pública”; como esencia de un Gobierno Abierto cuya gobernanza se fortalece desde la participación ciudadana responsable.

Los lineamientos y criterios están sobre la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, la creación del programa nacional de transparencia, las obligaciones de los sujetos obligados, y la clasificación y desclasificación de información.

El Sistema debe actuar como un cuerpo confederado similar a otros organismos como el Sistema Nacional de Archivos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el Sistema Nacional de Fiscalización, con el reconocimiento de los 32 órganos garantes de transparencia del país.

El sistema contará con un órgano de coordinación con solidez legal para establecer las reglas de operación, responsabilidades, competencias y procedimientos. El Consejo Nacional será la instancia rectora del sistema nacional, el cual tendrá por objeto la organización efectiva y eficaz de los esfuerzos de coordinación, cooperación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia y acceso a la información.

El Sistema Nacional de Transparencia comprende dos programas: el programa nacional de transparencia y acceso a la información pública y; el programa nacional de protección de datos personales.

La colaboración entre los 33 órganos garantes será determinante para construir un sistema nacional robusto y funcional, que genere beneficios reales para toda la población en igualdad de circunstancias, independientemente de la entidad federativa en donde radique.

Una vez que se expidan las leyes generales, se conocerá con claridad los fundamentos y los alcances del Sistema Nacional de Transparencia, toda vez que éstas determinaran puntualmente las atribuciones del órgano garante federal y de los órganos garantes de las entidades federativas (Guerra Ford, 2014)

Lucia

Almaraz Cazarez

Es Abogada con Maestría en Administración de Justicia y Seguridad Pública por la Universidad de Guadalajara, Doctorado en Derecho por el IIDE, diplomada en diversas áreas del derecho, docente de cátedra en el Tec de Monterrey campus Guadalajara, y UNIVA. Ha escrito diversos artículos para revistas jurídicas. Es socia fundador del Colegio Jurista, Doctores en Derecho Jalisco, certificada por SETEC. Premio al mérito académico 2014.

lucia.almaraz@itesm.mx

Referencias

- Ángeles Cerón, E. (2015). Retos y Desafíos del Sistema Nacional de Transparencia. Retrieved March 26, 2016, from <http://rendiciondecuentas.org.mx/retos-y-desafios-del-sistema-nacional-de-transparencia/>
- Guerra Ford, O. M. (2014). Los retos del Sistema Nacional de Transparencia. Retrieved March 26, 2016, from [http://inicio.ifai.org.mx/presentaciones/Present_Sist Nal Transp_IMIPE_241014.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/presentaciones/Present_Sist_Nal_Transp_IMIPE_241014.pdf)
- Hacia el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, visión desde los órganos garantes, disponible: <http://eventos.inai.org.mx/AlcanceYRetosLGTAIIP/images/estenograficas/panel6.pdf>
- Hernández, L. (2016). Sólo cinco estados han armonizado leyes de transparencia. Retrieved March 26, 2016, from <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/01/21/solo-cinco-estados-han-armonizado-leyes-transparencia>
- Notimex. (2015). Ser democrático, reto del Sistema Nacional de Transparencia: InfoDF. Retrieved March 26, 2016, from <http://www.20minutos.com.mx/noticia/37011/0/ser-democratico-reto-del-sistema-nacional-de-transparencia-infodf/#xtor=AD-1&xts=513356>
- Proyecto de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaborada por el presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, que somete a consideración de los legisladores del grupo parlamentario del partido revolucionario institucional y del partido verde ecologista de México del senado de la república, disponible: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa_ifai.pdf