

# La edad institucional de la transparencia en México

## *Institutional ageing and transparency in Mexico*

Ricardo Uvalle Berones \*

### Resumen

La instauración de la transparencia, como una política pública, se relaciona con la edad institucional y con gobiernos abiertos a la práctica de la democracia. En México, el proceso para llegar a una etapa de maduración institucional que permite el libre acceso a la información y la rendición de cuentas ha sido largo y complejo. En este texto se hace un recuento de aquellos acontecimientos que han permitido la instauración de normas, sanciones y organismos regulatorios que promueven la transparencia como una política pública. Se hace alusión a diversos momentos que acreditan su génesis hasta llegar a la etapa de maduración, con lo cual se ingresa a un estadio en el cual el ejercicio del poder tiene sistemas de control, vigilancia y evaluación.

Palabras clave: *Ciudadanos, transparencia, acceso a la información, instituciones públicas.*

### Abstract

The instauration of transparency, as a public policy, is related to institutional aging and the openness of governments to democracy. In Mexico, the process to achieve institutional maturity that allows access to information and accountability has been long and complex. The present text provides a review of those events that have framed the instauration of norms, sanctions and organisms that regulate and promote transparency as a public policy. The discussion includes those moments that allowed the genesis and continues to the consolidation of transparency, process by which Mexico enters a

---

\*Profesor titular "C" adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Correo electrónico: ricardo\_uvalle@yahoo.com.mx

Artículo recibido el 28 de julio de 2014 y aceptado el 9 de septiembre de 2014.

dynamic in which the execution of power is regulated by systems of control, invigilation and evaluation.

Key Words: *Citizens, transparency, information access, public institutions.*

## Introducción

México adopta la transparencia como política pública en la medida que el poder se democratiza para dar paso a condiciones de vida que expresan cómo los tiempos políticos y públicos se han modificado hasta estructurar la funcionalidad de un poder, que para su eficacia institucional, necesita que su base de legitimidad, entendida como el capital político que lo nutre, sea vigorosa, consistente y aceptada tanto por la sociedad como por los ciudadanos. En ésta lógica, la transparencia se ha convertido en un referente del poder democrático y en esa medida, se arraiga en México como una política pública que refleja los tiempos de una vida colectiva que es más abierta, contestataria y exigente.

Desde esta visión la transparencia se categoriza como una política pública, al sustentarse en el dinamismo del espacio público, la ciudadanía informada y las reformas institucionales que la reconocen como elemento básico para el desempeño de la vida democrática. En efecto, como política pública, la transparencia significa que hay formas legales y políticas de abatir la opacidad para romper la franja de desconfianza que se forma cuando los ciudadanos no tienen acceso ni posibilidad de ingresar a las oficinas administrativas y burocráticas. Cuando el ámbito de las oficinas estatales se sustrae al escrutinio de los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil, implica que la opacidad le gana terreno a la transparencia y por tanto, los claroscuros ganan terreno para desventaja de la sociedad, los agentes productivos y el público ciudadano.

Cuando la opacidad se impone como práctica de gobierno, se evapora la confianza en la administración de los asuntos públicos y se forma una atmósfera que no contribuye al vigor público del Estado. Cuando la opacidad se impone como un modo de vida, se fermentan condiciones para que la corrupción, la impunidad, la arbitrariedad e incluso la ilegalidad

se impongan como prácticas nocivas que ocasionan costos públicos que dañan el desempeño de la sociedad y la economía. Por eso, la transparencia es un antídoto para diluir prácticas antipúblicas como las descritas y favorece más los ambientes institucionales que generan confianza no sólo en las autoridades, sino en el orden jurídico y político que dan vida a la organización del Estado. Si la confianza se fortalece como valor público, significa que la transparencia se arraiga no sólo como política pública, sino como un modo de vida que fortalece a la vida democrática, desde el momento en que el poder ingresa a la luz pública para que no se aleje de los ciudadanos.

El impacto de la transparencia en la vida colectiva depende de los actores, del contexto, la cultura y la decisión pública para que sea entendida como un movimiento que tiende a que la información pública–gubernamental no sea objeto de captura por los expertos de la gestión gubernamental organizada en oficinas burocráticas, sino que sea divulgada hacia la sociedad y los ciudadanos para evitar que el ejercicio del poder tienda a la opacidad. El desafío de la transparencia consiste en abrir estructuras carentes de luz pública; de vigilancia y evaluación que son medios para conocer qué hace el poder constituido como un sistema de autoridades electas y designadas que tienen compromiso, tareas y responsabilidades a cumplir en calidad de mandato conferido por el voto de los ciudadanos., motivo por el cual tiene compromisos ante ellos para explicar el desempeño que consigue en la vida asociada.

En este sentido, la edad institucional de la transparencia en México se corresponde con el vigor de los ciudadanos en la vida colectiva, dejando atrás la visión de súbditos que corresponde más a las estructuras autoritarias y excluyentes del poder, las cuales exigen obediencia sin cuestionar lo que hace el poder y sin formular preguntas sobre la administración de los asuntos colectivos. La savia de la transparencia es el poder del ciudadano y su ámbito de protección la institucionalidad democrática, que es fruto de arreglos de actores, decisiones políticas, procesos de participación ciudadana y el afán de vigilar y controlar mejor al Estado, el cual se organiza a través de un sistema de reglas formales y sancionados para que sean vigentes, teniendo para ello, fundamento legal y legítimo.

La hipótesis central del trabajo es que la edad institucional de la transparencia en México es correlativa a la apertura democrática del poder impulsada por el voto de los ciudadanos, lo cual da origen a que la transparencia no sea sólo proclama ciudadana, sino una política pública que caracteriza el nuevo vínculo entre el poder estatal y los propios ciudadanos para dar paso a condiciones en las cuales la información no es monopolio reservado al poder, sino que debe caracterizarse como pública para responder a los imperativos de la vida democrática.

Para fines de exposición, las ideas se organizan del modo siguiente:

- 1) Significado de las instituciones, 2) Valor institucional de la transparencia, 3) Construcción de la transparencia en México y 4) Conclusión.

### Significado de las instituciones

La importancia de las instituciones en el mundo contemporáneo es uno de los aspectos más sobresalientes a destacar, dado que son las reglas del juego que orientan, regulan, incentivan y sancionan la relación de la sociedad y el Estado, así como del gobierno con los ciudadanos. Se han constituido en el molde que amortigua los efectos del individualismo, a fin de crear reglas (Elster, 1996:146) de carácter general que permitan la convivencia de los contrarios con base en la estabilidad y gobernabilidad democráticas. Son las instituciones, (North, 1993:41) la clave para situar el modo en que se articulan intereses, se estructuran las relaciones sociales, se organiza el intercambio de bienes y servicios y el medio que hace posible que los conflictos y las tensiones sean objeto de tratamiento, sujeto a normas, agendas, procedimientos y ámbitos de competencia dirigidos por autoridades responsables.

Las instituciones –constituciones, códigos, decretos, estatutos, leyes, reglamentos- se han constituido en el medio que permite la convivencia de personas, grupos, colectividades y organismos civiles que dan sentido y perfil a la sociedad contemporánea. Por su importancia, desempeñan un papel fundamental en la creación y el funcionamiento del orden jurídico y político en el cual el Estado se constituye en la organización política de la sociedad. La finalidad de las instituciones consiste en crear condiciones de

confianza, certidumbre y regularidad que permitan el mejor desarrollo de la economía de mercado, así como la convivencia pacífica de las personas y grupos con base en los valores de la igualdad, la competencia y el intercambio de información, bienes y servicios.

Como reglas del juego convenientes, autorizadas y necesarias, las instituciones permiten que los agentes productivos y sociales tengan pautas que estimulan, tanto el desarrollo individual, como el colectivo. Se caracterizan por su naturaleza imperativa, dado que permiten a la autoridad constituida regular problemas, oportunidades, soluciones y restricciones para hacer posible formas de cooperación y acuerdo que permitan cumplir la estructuración y los compromisos de la agenda pública. En un planteamiento democrático, responden a los valores de la sociedad moderna para dar sentido a la organización y el funcionamiento del Estado. En este sentido, definen el universo de conductas que son motivo de regulación pública y estimulan que los ámbitos privado, público y social tengan elementos de coordinación con la intervención de las políticas públicas. Lo relacionado con las pautas regulares-previsión y certeza de los agentes para organizar conductas con base en incentivos- es terreno firme vía rutinas (Peters, 2003:55) para que la sociedad civil tenga los elementos constitutivos que abonan a favor de un desarrollo estratégico para dar cumplimiento a las metas colectivas.

En este caso, las tareas de gobierno y administración pública son fundamentales para estimular de manera coordinada a los actores de la sociedad, para convenir las políticas públicas que impulsen formas de corresponsabilidad y productividad en favor de la vida colectiva. De ahí que las instituciones tienen a su cargo la definición de las tuercas y tornillos (Elster, 1996:23) que establecen la ruta de las conductas individuales y colectivas que se encaminan a mejorar los rendimientos de la economía y la vida colectiva sobre bases que permitan la estabilidad (March y Olsen, 1997:110) y enlace de los actores productivos y sociales.

La definición de reglas diáfanas para la vida individual y colectiva es un imperativo para evitar que la incertidumbre ocasione caos y desconcierto que puedan dañar el sentido de la vida colectiva.

Las reglas institucionales, sin embargo, no son neutrales, sino que

están comprometidas con la conservación del Estado y el desarrollo de la sociedad. Es aquí donde las tareas de gobierno y administración pública se localizan en el centro de la dirección e implementación colectivas y están a cargo de la clase gobernante y del cuerpo de administradores que integran al Estado, sin que implique la marginación de los actores sociales y económicos en su elaboración y cumplimiento, aprovechando las ventajas de la persuasión y la argumentación que dan vida al ejercicio dialógico de convivencia.

Esto significa que las tareas de gobierno se relacionan con las normas de interés público, la vigencia de la igualdad, la equidad y el bienestar con la elaboración y aplicación de la ley, el diseño de los servicios públicos, la generación de la gobernabilidad, la producción de la estabilidad política, el control democrático de la economía, la distribución de los bienes y servicios colectivos, el desarrollo de la vida ciudadana, la creación de condiciones en favor de la empresa y el mercado, la proclama y eficacia de las políticas sociales, así como la institucionalidad de la transparencia y la rendición de cuentas, elementos todos en que participan con voz propia o a través de la representación los actores de la vida organizada.

Por su parte, a la administración pública le corresponde la ejecución de la ley, la distribución de los servicios públicos, el logro de la procura existencial (García-Pelayo, 1993:27), el cumplimiento de las políticas públicas, la comunicación con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad, el diseño y cumplimiento de formas de cooperación en las cuales participen la sociedad y los programas gubernamentales. La concreción de las reglas institucionales es asunto de gobierno y se logra este propósito con la intervención de la administración pública, entendida como la organización del Estado en la sociedad.

Las instituciones tienen a su cargo tareas de arbitraje, conciliación, aplicación de incentivos positivos, determinación de penalidades, convocatoria de actores y la asignación de recursos escasos para la atención de las demandas en competencia.

Una de las tareas centrales de las instituciones consiste no sólo en autorizar, restringir y prohibir conductas, sino en generar y distribuir los recursos que se han de destinar a los asuntos colectivos. En este caso, las demandas que se reconocen a nivel de las agendas institucionales, son tratadas mediante

el reconocimiento de valores, objetivos, metas, información, presupuestos, personal, unidades administrativas, tiempos, procesos de evaluación, monitoreo de políticas públicas, asignación de beneficios, determinación de costos y medición del impacto que generan las políticas públicas.

Las instituciones son la columna vertebral de la vida estatal, la vida social; de lo privado y lo público, porque se encargan de fungir como reglas que definen no sólo ámbitos de acción, sino también el modo en que se ha de lograr la interacción de los actores para potenciar las formas de colaboración y gestión que permiten cumplir mejor la metas colectivas. La importancia de las instituciones desde la visión del gobierno consiste en asegurar la coexistencia de la estabilidad política y del funcionamiento eficiente de la economía de mercado. Estos elementos son de relevancia para la vida de la sociedad y el Estado, dado que permiten que sus tareas vitales sean cumplidas en su respectivo ámbito de actuación y construir puentes de coordinación para que la productividad sea estimulada no sólo en la vida privada, sino también en la vida pública. Por la estabilidad política se alude a la vigencia funcional de la correlación de fuerzas y a la capacidad de adaptación que tienen las instituciones ante las condiciones cambiantes que tienen en el exterior.

El funcionamiento efectivo de la economía alude a la capacidad de producir y distribuir los bienes y servicios que se necesitan tanto para los individuos, las familias, las empresas, los mercados, el gobierno y los organismos de la sociedad. Para este objetivo se diseñan e implementan las políticas públicas que, como palancas del quehacer productivo y social, posibilitan formas de intervención pública a cargo de la autoridad, a fin de evitar el deterioro de la vida comunitaria, para rehabilitar algún punto de la misma que se encuentre en condiciones críticas.

El papel de las instituciones es fundamental en la visión del mundo contemporáneo, dado que permiten estabilizar conflictos, regular tensiones, atender problemas y diseñar soluciones en un marco de decisiones y asignación de recursos autorizados. Se requiere para ello, que la autoridad constituida despliegue no sólo habilidades para gobernar, sino para concertar con la diversidad de actores protagónicos los objetivos y metas colectivos que respondan a los valores centrales que permiten a la sociedad vivir de manera cohesionada.

El papel de las instituciones es importante para la sociedad y el Estado en términos de la certidumbre que han de asegurar y para ello desempeñan entre otras, funciones relevantes como: 1) estructurar decisiones y acciones colectivas; 2) asignar y distribuir recursos escasos entre demandas en competencia; 3) moldear conductas individuales y colectivas para evitar abusos, disciplinar egoísmos y evitar conductas antisociales; 3) asegurar el intercambio productivo y social en el ámbito de la economía de mercado; 4) proteger derechos de propiedad (North, 1993:51), así como libertades civiles y políticas; 5) reducir costos de transacción en la producción de bienes y servicios públicos; 6) estabilizar el conflicto social y político; 7) distribuir costos y beneficios; 8) aplicar incentivos positivos y negativos; 9) reducir las asimetrías de la información (Quintana, 2006:29) y 10) regular la acción individual y la acción colectiva.

Para esta finalidad, las instituciones son el cemento que hace posible definir y articular reglas claras tomando en cuenta la pluralidad y universalidad de la vida comunitaria y sobre esa base elaborar las normas que se deben convertir en programas a implementar con el propósito de hacer efectiva la tarea de gobierno al lograr que la estabilidad política y la asignación de los recursos permitan amortiguar presiones, exigencias, demandas y problemas con la utilización de herramientas administrativas, jurídicas, reglamentarias, financieras, presupuestales y políticas. La combinación de las distintas herramientas de gobierno se han de condensar en el diseño y elaboración de políticas públicas que respondan a la especificidad de los problemas y consigan lograr que los conflictos se traduzcan en tipos de cooperación y que la escasez de recursos permita la distribución inteligente de los mismos a la hora de asignar costos y determinar beneficios.

La lógica de la transparencia como política pública se debe comprender en el marco de las instituciones para definir su sentido, alcance y eficacia. Su sentido responde al objetivo de que el Estado sea conocido por los ciudadanos, que éstos pueden acceder a sus archivos, registros y sistemas de información para que sean objeto de evaluación, evitando así que se convierta en un sistema cerrado que genera costos públicos negativos. El alcance alude al radio de acción que garantice que la vida privada y la vida pública no estén entremezcladas o confundidas, al momento de



definir el derecho de acceso a la información y su cumplimiento como política pública. De igual manera, que las zonas de seguridad del Estado estén garantizadas para evitar riesgos que pueden dañarlo, al tiempo que la sociedad tendría también situaciones de inseguridad. Su eficiencia alude a las formas y modos en que se hace efectiva la transparencia como política pública, lo cual implica que las reglas del juego para su funcionalidad, estén bien tipificadas en los planos constitucional, jurídico, reglamentario y operativo a favor de los ciudadanos.

### Valor institucional de la transparencia

En este caso, la importancia (García, 2011:283) de la transparencia se ubica en términos de fundamento, institucionalidad y funcionalidad en los tres poderes del Estado, en los diferentes órdenes de gobierno –federal, estatal, municipal- en la diversidad de secretarías y ministerios de Estado, oficinas centralizadas, descentralizadas, organismos autónomos constitucionales, comisiones, juntas, fideicomisos e institutos. En la naturaleza del Estado existe una red de órganos, estructuras y funciones que se pueden sustraer a la transparencia y que son sujetos obligados para que sean regulados por la misma. No obstante, en el tiempo contemporáneo, en el Poder Ejecutivo, donde al estar adscrita la Administración pública, tanto el interés como la presión para conocer y evaluar lo que realiza el poder público, tiene la mayor relevancia para los ciudadanos, las empresas y demás organizaciones de la sociedad civil.

Desde la visión de las reglas del juego que son las instituciones, la transparencia vincula a las personas como sujetos jurídicos y en su condición de ciudadanos con las esferas del poder estatal. Por tanto, se encuentra inmersa en la esfera de lo privado y lo público, destacando su correspondiente diferenciación que es condición fundamental en la vigencia de la sociedad moderna. Como regla del juego, expuesta, justificada, analizada, discutida y aprobada por los parlamentos o congresos para que sea obligatoria para todo poder público y estatal, se ha constituido en norma constitucional y jurídica para aludir a los tiempos, forma, contenido, modo y lugar para entender el derecho de acceso a la información y la definición

como política pública, que permite la interacción entre el ciudadano y el Estado.

Esto implica que la transparencia no es un dato, sino una regla del juego –ley aprobada y obligatoria para todo ámbito de poder público y estatal- que se encamina a que el poder público sea más público, abierto, visible, evidente y controlado. Estas cualidades del poder responden con mayor nitidez al sistema de vida democrático, dado que éste proclama en su espíritu y forma, las reglas que se han de elaborar y aplicar para evitar que sea arbitrario y abusivo.

La ventaja de la transparencia como política pública consiste en que desde la óptica del derecho positivo su eficacia a través de la norma escrita, permite que el poder sea accesible, lo cual implica que es un antídoto para la opacidad y el secreto de Estado. Cuando el poder no es accesible (Quintana, 2006:35), público y responsable hay riesgo para que se convierta en un valladar que impide a los ciudadanos no sólo conocerlo en los asuntos, programas y políticas que administra porque es su derecho, sino controlarlo con medios institucionales. Si las luces y sombras caracterizan al poder del Estado, no habrá ni confianza ni certidumbre para conocer su desempeño y en cambio existe la posibilidad de que actúe en las penumbras con una faz engañosa.

Nada más peligroso para la sociedad, los ciudadanos, los mercados, las empresas, las organizaciones de la sociedad y la opinión pública, que el poder se sustraiga al escrutinio de lo público, porque se reproducen prácticas relacionadas con la administración del patrimonialismo, el abuso de la discrecionalidad, la luz de candilejas en la toma de las decisiones, lo errático de la implementación y la imprevisibilidad de las acciones públicas. Por tanto, la transparencia (Uvalle, 2008:152) sólo se comprende de manera constructiva como política pública en la visión de la sociedad civil, el Estado de derecho y la Administración pública democrática, para que el poder público sea no sólo conocido, abierto, legal, legítimo, sino también visible y evidente a los ojos de los ciudadanos y la sociedad civil.

Un aspecto medular de la transparencia como política pública es que se inserta en la sociedad abierta entendida como el lugar en el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de controlar al poder con base en

la deliberación de los asuntos que tiene a su cargo, el ejercicio dialógico de los ciudadanos para exigirle responsabilidad y el ingreso a la zonas de institucionalidad que administra. En efecto, la administración de la oficina es la pieza clave para que mediante la transparencia se incida externamente en su conocimiento y evaluación desde la sociedad. La administración de la oficina (Weber, 2008:73) es la pauta a conocer y comprender el mundo interior del Estado en el cual se produce, ordena, clasifica y utiliza información pública que tiene su origen en las actividades que desarrolla en la sociedad. En este caso, la categoría políticas públicas es el indicador más visible para conocer cómo el Estado en su relación con la sociedad, genera información relacionada con las metas colectivas, los presupuestos, el gasto público, la inversión pública, las estrategias del desarrollo, el cumplimiento de objetivos sociales, la distribución de recursos monetarios para financiar programas colectivos.

Por otra parte, mediante la transparencia (Uvalle, 2013:45) es factible identificar cómo los recursos públicos son recaudados y ejercidos por la burocracia gubernamental para que se conviertan en políticas públicas. Evitar que la burocracia se convierta en una sociedad cerrada en el Estado, es uno de los propósitos centrales de la transparencia para impedir que viva como un cuerpo ajeno y extraño, tanto a la sociedad como a los ciudadanos. Por eso, la información gubernamental no sólo se debe archivar, proteger y sistematizar, sino que ha de ser objeto de difusión con alcance de lo público, lo cual implica destacar que los ciudadanos en su condición de contribuyentes tienen el derecho de conocer cómo el poder público cumple las tareas de orden colectivo.

La información gubernamental tiene carácter público que es necesario destacar para que no sea entendida como un monopolio que sólo el Estado puede administrar y guardar. La información que produce el poder es público- gubernamental, lo cual indica que se produce en las oficinas administrativas y gubernamentales, pero que la utilización de los recursos públicos se origina en la sociedad, las empresas y la vida comunitaria. Lo relacionado con el ejercicio del presupuesto público, el gasto público y la inversión pública, son recursos depositados en la hacienda pública, la cual tiene la responsabilidad de recaudar el pago de impuestos a los sujetos

jurídicos que en condición de personas físicas y morales, están obligados a realizar.

En una condición de reciprocidad, el Estado tiene la obligación de atender las exigencias de los contribuyentes en calidad de ciudadanos para que éstos conozcan cómo se administran los recursos públicos y cómo se aplican mediante políticas públicas. La información pública-gubernamental responde al imperativo de que el poder del Estado es público, democrático y responsable. En esa medida las autoridades electas por los ciudadanos no pueden negar su conocimiento, divulgación y publicidad, porque hasta los datos íntimos y privados de las personas jurídicas protegidos con el habeas data, conforman la base amplia y nutrida de la información público-gubernamental.

La importancia de la transparencia desde lo público (Aguilera, 2012:34) es que abre la posibilidad de que la información pública-gubernamental sea conocida y evaluada no sólo como petición individual y casuística, sino con base en la categoría derecho de acceso a la información, reconocido en disposiciones que acreditan la existencia del mismo en condición de política pública. Por tanto, la información pública-gubernamental es accesible, puede consultarse, revisarse, evaluarse, cuestionarse y reconocerse en razón de cómo satisface los deseos de los ciudadanos cuando demandan conocer algún punto de la administración del Estado.

En suma, el valor institucional de la transparencia como política pública tiene tres ejes fundamentales: 1) el constitucional, que alude al modo en que es incorporada y reconocida en la relación compleja de la sociedad, los ciudadanos y el Estado para dar vida al derecho de acceso a la información; 2) el legal, que especifica aún más los ámbitos, responsables, sujetos obligados, procedimientos, formas, requisitos, tiempos, peticiones, respuestas e inconformidades para garantizar el derecho de acceso a la información y 3) el reglamentario, que detalla de manera exhaustiva los modos a través de los cuales se cumplen los preceptos que definen el radio de acción de la transparencia, en particular, el relativo a la vigencia del derecho de acceso a la información.

## Construcción de la transparencia en México

La transparencia en México es un proceso que se ubica en la disminución significativa de las prácticas del autoritarismo y la opacidad, debido al aumento de la democratización impulsada a través de reformas políticas. El antecedente más inmediato de la democratización del poder proviene de 1994, cuando la voz y representación de los ciudadanos logra ingresar al ámbito del Instituto Federal Electoral (IFE), en particular a su Consejo integrado por servidores públicos del Gobierno Federal y representantes de la sociedad civil.

Un segundo paso en favor de una mayor democratización tiene lugar en 1996, cuando el IFE es objeto de ciudadanización, lo cual implica que la organización, administración, e implementación de los procesos electorales está a cargo de Consejeros Ciudadanos designados por la Cámara de Diputados, a fin de reafirmar la autonomía de ese organismo respecto de la Administración Pública Federal y de la presidencia de la República, lo que implica que el secretario de Gobernación ya no lo presida como antes y por tanto, ningún otro servidor público del poder central tiene presencia en el Consejo con fines de trabajo y decisión. Otro paso en favor de la democratización es la elección presidencial del 2000, fecha en que el Partido Revolucionario Institucional pierde la elección presidencial, consumándose así, un largo proceso de transición política que inicia en 1973, cuando se adoptan desde entonces, diversas reformas político-electorales que dan vitalidad al régimen presidencial, pero al mismo tiempo abren la posibilidad de que otras fuerzas políticas ingresen a la arena del poder para dar inicio a la competencia intensificada del mismo.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República y como militante del Partido Acción Nacional se avanza en el proceso democrático con la alternancia en el poder y se logra que la transmisión del mismo sea de manera pacífica. Este mensaje en favor de la democracia política, genera un contexto más abierto, plural y competitivo del poder, con lo cual se abre un periodo de expectativa respecto de lo que los nuevos dirigentes ofrecerían al país en materia de gobierno. Entre los años 2000 y 2002, una de las líneas más conspicuas a destacar en relación a un gobierno electo en un marco de mayor competencia política es la transparencia.

En efecto, con el imperativo de que el Gobierno mexicano adopta pautas institucionales caracterizadas por la transparencia, da inicio con los trabajos del Grupo Oaxaca (Uvalle, 2013:77), integrado por académicos y miembros de la sociedad civil, proclamando la importancia de que el poder se rigiera por normas ceñidas a la democracia, las cuales permitieran dejar las prácticas del secreto y opacidad que caracterizaron al sistema político mexicano de 1997 a 2002. Este aumento en la intensidad de la transparencia se evoca, debate, analiza y proclama como una política pública que garantiza y protege a los ciudadanos para que no estén inermes ante el poder. En este caso se discute que la información pública- gubernamental no sea más objeto del secreto (Uvalle, 2013:35) y el monopolio estatal, debido a que se reproducen prácticas de opacidad con la intervención no vigilada de los cuerpos burocráticos.

En la discusión de las tesis democráticas, la transparencia se resalta como uno de los rostros más importante que el poder debe tener para que responda de manera abierta y visible a los ciudadanos, la sociedad, los mercados y la vida pública. Esto conlleva a definir nuevas reglas del juego, las cuales se condensan en la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, así como de su reglamento publicado el 11 de junio de 2013. En el artículo 33 de la Ley mencionada, se alude a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, misma que se formaliza con el Decreto Presidencial del 24 de diciembre de 2002 en condición de organismo descentralizado no sectorizado con base en el artículo Primero del propio decreto. En esta etapa se institucionaliza la transparencia y el sentido que la caracteriza está dado por su naturaleza accesible y pública, para valorarla como política pública únicamente en el ámbito federal.

El núcleo duro (Majone, 1997:195) que caracteriza a la política pública de transparencia tiene como finalidad diluir los ribetes del secreto, la opacidad, la desinformación, el monopolio informativo del Estado y el hermetismo para asegurar su institucionalidad en el marco de las relaciones de poder que mueven los resortes y prácticas del sistema político mexicano. Como parte del núcleo duro de la Ley como política pública destacan: 1) la definición de los sujetos obligados; 2) la información reservada y

confidencial; 3) la protección de los datos personales, 4) la seguridad nacional, 5) el acceso a la información pública gubernamental.

El objetivo de la Ley consiste en que los diversos órganos del Estado sean considerados sujetos obligados -Poder Ejecutivo Federal, Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo Federal, El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal- y “...deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de los recursos públicos” (Artículo 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

En una segunda etapa de la transparencia, destaca que a partir del 20 de julio del 2007 se aprueba por el Congreso y las Legislaturas Locales una reforma constitucional para establecer elementos básicos y comunes para fortalecer la transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales. La accesibilidad del poder para ventaja de los ciudadanos necesitaba un avance de más fondo en la vida pública, dado que la ruta de la democracia se constituye en el indicador más fehaciente de los rumbos del poder. La definición de la transparencia como política pública necesitaba más fondo institucional, el cual se destaca cuando se define el significado del derecho de acceso a la información pública gubernamental en favor de los ciudadanos, con lo cual se rebasan dos elementos: el derecho a la información, (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y el acceso a la información (García, 2011:287).

El derecho de acceso a la información es una categoría constitucional, jurídica y política que se agrega al núcleo duro de la política pública de transparencia y tiene como trasfondo la maduración de los ciudadanos en relación a los asuntos de la vida colectiva. Indica a la vez, la necesaria dinámica que tiende a debilitar al secreto y la opacidad, al reconocer que el poder del Estado y el aparato burocrático y administrativo que lo integran, tienen que convertirse en un sistema abierto y visible que permita conocer

lo que sucede en el interior de las oficinas del gobierno, para evitar que la información tenga escalas mayores de asimetría para desventaja de los ciudadanos, por ejemplo en la actualización de los datos personales y la gratuidad en las solicitudes de información.

El derecho de acceso a la información (artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) amplía la prescripción de que los ciudadanos tiene garantizado el derecho a la información, y se constituye por tanto, en parte del núcleo duro de la política de transparencia, dado que acentúa en favor de los ciudadanos, la ventaja valorativa, jurídica y política para que sean agentes activos en los procesos que conllevan a la producción, sistematización y conocimiento de la información pública gubernamental. Es un derecho orientando a no sólo conocer la información que el poder produce y sistematiza, sino que puede ser objeto de evaluación desde la sociedad civil.

Junto al derecho de acceso a la información se define que el principio de máxima publicidad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 6) también sea parte relevante del núcleo duro de la política de transparencia, junto con la protección de los datos personales, al detallar los compromisos específicos de la autoridad para que los ciudadanos no tengan restricciones para hacer efectiva la categorización y el imperativo de “máxima publicidad”, ratificando así, que la propia publicidad es el medio que permite diluir las resistencias y zonas inaccesibles del poder para que ingrese de lleno a los circuitos de la divulgación, la publicidad, el acceso ciudadano y la confianza para que sea objeto de una mayor legitimidad.

De este modo, los ojos, el escrutinio y la evaluación de los ciudadanos son las mejores herramientas para conocer los archivos, contenidos, temas, problemas, políticas, programas, presupuestos, recursos y registros de la información pública gubernamental que refieren a distintos momentos del quehacer gubernamental, dado que se compromete la oferta institucional ante los reclamos de la sociedad que exige tratamiento efectivo a las demandas formuladas al poder.

Máxima publicidad significa que nada empaña el conocimiento de la información pública– gubernamental y que el poder no tiene justificación para ocultarla porque en un sentido de lo público–estatal, lo público de



la sociedad donde se localizan los ciudadanos, la opinión pública y las organizaciones de la sociedad, tienen el derecho de que el acceso a la información sea diáfano. Máxima publicidad significa que lo evidente, lo visible y lo manifiesto del poder es la garantía para que no sea fuente de abuso o patrimonialismo, dado que es viable conocer los sistemas de información que acreditan lo relacionado con el uso de recursos, el cumplimiento de los programas públicos y el desempeño de las autoridades constituidas. Máxima publicidad implica que los claroscuros no definen la información que el Estado produce y resguarda; por tanto, no hay suspicacia sobre la misma y sí la certidumbre de que se evitarán asimetrías en desventaja de los propios ciudadanos, sobre todo por la vigencia hasta ese momento de 28 Leyes de transparencia en las entidades federativas.

No menos importante es que el artículo sexto constitucional también reconoce seis fracciones para dar congruencia a la transparencia: en la primera dispone que “toda información en posesión de la autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes; en la segunda, refiere a que “la información de la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”; la tercera destaca que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o la rectificación de los mismos”; la cuarta indica “se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y decisión”; la quinta destaca que “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, finalmente, la sexta especifica que “las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007).

Desde la visión de la edad institucional se da un paso importante el 5

de julio de 2010, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que en su artículo 1 señala que es “... de orden público y de observancia en toda la República y tiene por objeto la protección de datos personales en posesión de particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas”.

También se da un paso importante en materia de institucionalidad democrática, porque el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en su condición de órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, además de garantizar el derecho de acceso a la información, conserva su autonomía técnica, operativa y de gestión, no obstante que se le definen nuevas tareas relacionadas con el ámbito de la privacidad en lo relativo a protección de los datos personales. De este modo, el Instituto tiene atribuciones federales y es reconocido como el órgano nacional, responsable de proteger, asegurar y salvaguardar los datos que corresponden a la privacidad y autodeterminación de las personas.

En la óptica de la protección de datos, el artículo 6 de la Ley señala que “Los responsables en el tratamiento de datos personales deberán observar los principios de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad”. En el artículo 7 se define la privacidad como “...la confianza que deposita cualquier persona en otra, respecto de que los datos personales proporcionados entre ellos serán tratados conforme a lo que acordaron las partes en los términos establecidos por esta Ley”. No menos importante es destacar que el artículo 38 de la Ley establece que “El Instituto para efectos de esta Ley, tendrá por objeto difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la presente Ley y que deriven de la misma; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos regulados por este ordenamiento”.

Finalmente en el artículo 41 se puntualiza la tarea de la Secretaría de Economía respecto de los agentes del mercado para generar certidumbre

en los siguientes términos “La Secretaría, para efectos de esta Ley, tendrá como función difundir el conocimiento de las obligaciones en torno a la protección de datos personales entre la iniciativa privada nacional e internacional con actividad comercial en territorio mexicano; promoverá las mejores prácticas comerciales en torno a la protección de los datos personales como insumo de la economía digital, y el desarrollo económico nacional en su conjunto”.

La más reciente etapa del desarrollo institucional de la transparencia es producto de reformas impulsadas por el actual Gobierno de la República e inicia el 7 de febrero de 2014 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación por parte del Presidente de la República, el Decreto que modifica algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Algunos de los puntos a destacar en este sentido son: respecto al artículo 6, se adiciona la fracción VIII que puntualiza quiénes son los sujetos obligados –organismos de Estado en materia de transparencia- también se obliga a los partidos políticos, los fideicomisos y fondos públicos, así como a cualquier persona que ejerza fondos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad” (Diario Oficial, 2014).

Asimismo se prescribe que “La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley”. De igual modo se reconoce que “el organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de los datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos

públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros” (Diario Oficial,2014).

Punto a destacar es que “Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos publicados”. No obstante, se reconoce que “El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el inciso h a la fracción II. De esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” (Diario Oficial, 2014).

Respecto al artículo 108, se reforma el párrafo tercero, puntualizando “ Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales” (Diario Oficial, 2014).

También se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110, al destacar que “Podrán ser sujetos de juicio político... los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6 constitucional”. Se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111 al puntualizarse que también “... los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6 constitucional” serán motivo de sanciones penales cuando la Cámara de Diputados tenga a bien declarar “por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado” (Diario Oficial, 2014).

Finalmente en el artículo 116 se adiciona la fracción VIII en los siguientes términos “Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales. También el Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre el ejercicio del presupuesto y su organización interna” (Diario Oficial, 2014).

## Conclusión

La edad institucional de la transparencia en México que se inscribe en un mundo de ventajas y limitaciones ineluctables, se inscribe en la trayectoria del sistema político y el régimen político. El primero, es el ámbito de la cultura, valores, prácticas, ambiente y apoyos que hacen posible su aprobación como imperativo de Estado. El segundo, es el conjunto de reglas de gobierno que aprueba su vigencia como política pública, para regular en esa materia el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos sobre la base de la apertura y el acceso al mundo interior de las oficinas gubernamentales.

En este caso, la transparencia viene madurando en las esferas institucionales como una pieza central en la lógica del poder democrático e institucional y se acredita como un sistema de reglas que formalizan el derecho de acceso a la información, el principio de máxima publicidad, así como la salvaguarda de los datos personales. La trayectoria de la transparencia es un conjunto de procesos que se relacionan con la organización y el ejercicio del poder. Por tanto, su ubicación se relaciona con actores, estructuras, decisiones y acciones que sustentan las decisiones que la legitiman como una política pública, en la cual intervienen actores gubernamentales y actores no gubernamentales. La transparencia responde a los imperativos de la democracia y a la necesidad de que los ciudadanos vigilen mejor al poder desde la esfera de lo público, a fin de evitar que

éste incurra en prácticas que al no ser visibles, provocan daño a la vida privada y la vida pública. La transparencia es un camino que acerca a los ciudadanos con el Estado, para lograr que la comunicación que tienen sea más nutrida, y por tanto, más legítima.

En esta nueva realidad, México ha ingresado a la edad institucional -diluir las arcanas del poder- de la democracia en un marco de mayor competencia política, la vigilancia del gobierno, la orientación de la economía de mercado, el fin del monopolio de la información por parte del Estado y el papel activo de los ciudadanos en los problemas y asuntos colectivos. La transparencia ha logrado atravesar los pasillos de la burocracia refractaria y es elemento conspicuo para evitar que el Estado se aleje de la sociedad y que ésta tenga mejores elementos de control para dar paso al poder público, que es el poder de los ciudadanos. El desarrollo de la transparencia se realiza en medio de oportunidades y restricciones de carácter político e institucional que se conjugan a la manera de un sistema de intereses que presionan en el desempeño final de los objetivo a cumplir, pero ello ha contribuido a que el poder del Estado no sea lejano al espacio público, la sociedad y los mercados, permitiendo a los ciudadanos solicitar, apelar, cuestionar y conocer el uso de la información público -gubernamental con sentido de crítica, análisis, cuestionamiento y defensa ante el poder. Las ventajas de la transparencia en este sentido, consisten en que el poder no es más refractario y en cambio ha ingresado a la luz de la visibilidad para evitar que las arcanas del mismo impidan conocer lo que realiza de cara a la vida asociada.

Si México ha ingresado a la edad de la vida democrática, significa que el poder constituido tiene más pesos y contrapesos para que sea vigilado desde la sociedad, la vida ciudadana y las exigencias de que sea más abierto y evidente. En este caso, la transparencia es una alternativa efectiva para que el ejercicio del poder sea más visible y responsable, a fin de evitar abuso, arbitrariedad, privilegios, impunidad e influyentismo para que el poder no sea objeto de desprestigio. En la medida que el poder sea transparente, en esa medida los ciudadanos tienen mejores elementos para conocer el modo en que administra y organiza el sistema que registran la información público-gubernamental, para evitar que el secreto y la opacidad protejan cotos de poder que son contrarios a la vigencia del interés público.

## Referencias

- Aguilera Hintelholher, Marissa Rina (2012). *Lo público en la administración pública moderna*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Decreto Constitucional en Materia de Transparencia. México: Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, enero 2 de 2014.
- Elster, Jon (1996). *Tuercas y Tornillos*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- García Guzmán, Maximiliano (2011). Alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en México, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *Rumbos de la transparencia*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- García-Pelayo, Manuel (1993). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de Particulares. México: Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, julio 5 de 2010.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March G. James y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Quintana, Enrique (2006). Economía política de la transparencia. Cuadernos de Transparencia, No 9. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2008). Fundamentos éticos, políticos y éticos de la transparencia, en *Revista de Administración Pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2013). *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Weber, Max (2007). *Sociología del poder*. Madrid, España: Alianza Editorial.