

LA TRANSPARENCIA COMO AGENTE DE CAMBIO ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA MEXICANA DEL SIGLO XXI

Sara Núñez

nsara@itesm.mx

Resumen:

La transparencia política es un medio eficaz, pero no el único, para el desarrollo pleno y óptimo de la democracia porque facilita la denuncia de irregularidades y ayuda a combatir la corrupción, mejorando el funcionamiento de las instituciones.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es del año 2002, existiendo además leyes estatales sobre el mismo tema. En la actualidad, prácticamente todos los estados cuentan con una ley de este tipo, aunque los intentos de reforma que se han puesto en marcha en algunos lugares, como en el estado de Jalisco, son más un paso atrás que un avance.

Palabras clave: transparencia política, democracia, México

Abstract:

The political transparency is an efficient way, but not the only, to the full and optimal development of democracy because it facilitates irregularities denounces and helps to combat corruption, improving the institutional functioning.

In Mexico, the Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública is from the year 2002, existing other state laws about the same subject. Now, almost all the states count with a similar law, though the tries of reform in some places, such as the state of Jalisco, ar more like a step backwards rather than a step forward.

Keywords: political transparency, democracy, Mexico

“La disponibilidad de información pública no sólo hace menos probables los abusos de los poderes gubernamentales, también hace posible que las necesidades sociales básicas de la gente sean satisfechas”

J. E. Stiglitz, Premio del Banco de Suecia en memoria de A. Nóbel, 2001

La Transparencia En Su Contexto Politico Global

La paulatina convicción de que la democracia es la mejor vía de participación, integración política y crecimiento con que las personas cuentan en la actualidad para ser plenos y verdaderos ciudadanos en un país que les permita un desarrollo integral, ha llevado a que cada día se pongan en práctica nuevas acciones encaminadas a conseguir los anhelos anteriores. Una de ellas es la transparencia. Podemos definir a ésta como el acceso ciudadano, suficiente, adecuado y garantizado, a toda aquella información, exacta y no manipulada, que tenga que ver con los asuntos públicos. Esta definición a su vez implica dos cuestiones fundamentales: por un lado, las autoridades tienen la obligación de difundir periódicamente toda aquella información que concierna a su gestión. Es decir, están sometidos a la obligación de rendir cuentas. Pero, sin olvidar que esta difusión debe implicar la posibilidad de comparación y análisis de los contenidos que se ofrecen, no es una mera publicación, sin más. Y por otro, los poderes públicos deben facilitar al ciudadano las vías necesarias para que éste pueda solicitar toda aquella información que considere oportuna. En este último caso, existen unas reservas informativas que el estado tiene derecho a preservar, como todo aquello concerniente a la seguridad pública y nacional, los secretos de estado y la información referida a la intimidad de las personas.

Por todo lo anterior, está claro que la transparencia política es un medio eficaz, pero no el único, para el desarrollo pleno y óptimo de la democracia porque facilita la denuncia de irregularidades y ayuda a combatir la corrupción, mejorando el funcionamiento de las instituciones. Asimismo, reduce las lagunas informativas que pueden producirse entre los ciudadanos y los representantes públicos, a los que a la vez que legitima, los obliga a ser más responsables. Pero, también sería un error, considerar a la transparencia como un fin en sí mismo, cuando en realidad sólo es un medio más para conseguir un determinado fin: el buen funcionamiento de la democracia. En este sentido, hay que tener en cuenta que la

democracia existe desde hace más de un siglo (los sufragios universales comienzan a implantarse en torno al último tercio del siglo XIX en la mayor parte del mundo occidental) mientras que las leyes de transparencia son un producto muy reciente. En la actualidad existen 63 leyes de transparencia, de las cuales, más del 70% de las mismas, son posteriores a 1990. La primera ley de transparencia fue adoptada en 1976, en Suecia. Y por ejemplo, en toda América Latina sólo hay seis países que cuentan con ley de Transparencia. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es del año 2002 (30 de abril), existiendo además leyes estatales sobre el mismo tema. En la actualidad, prácticamente todos los estados cuentan con una ley de este tipo, aunque los intentos de reforma que se han puesto en marcha en algunos lugares, como en el estado de Jalisco, son más un paso atrás que un avance, como veremos más adelante.

La pregunta obligada es ¿por qué esta amplia y generalizada preocupación reciente sobre la transparencia? Una explicación podría ser el desplazamiento comprensible que se ha ido produciendo a lo largo del tiempo en cuanto al ejercicio del poder político. Históricamente, la lucha por la democracia y su desarrollo se interesaba por garantizar al ciudadano la posibilidad de acceder a ese poder político, sin limitaciones de dinero, raza u otro tipo de desigualdad social. Una vez conseguido esto, la inquietud lógica se ha centrado en el ejercicio de ese poder y los posibles medios de control del mismo. Al hilo de todo esto, sería interesante también poner de manifiesto que aunque suele unirse transparencia y política, aquélla no es exclusiva de ésta e incluso afirmamos que el origen es más económico que político en el sentido de que la exigencia de transparencia se une a la necesidad de los gobiernos de dar información fidedigna y exacta para garantizar y aumentar las inversiones exteriores, siendo asimismo algo imprescindible para las empresas que cotizaban en bolsa, como un elemento de garantía y tranquilidad para los posibles inversores.

Alcance práctico de la transparencia

La aprobación de leyes de transparencia por sí solas, no garantizan la existencia efectiva de ésta, como tampoco nos sirven de termómetro real para medir el grado de democracia que existe en una sociedad o país determinados. La transparencia política para que sea cierta debe ir acompañada, por una parte, con el derecho a la libertad de prensa y con el derecho de acceso a la información. Conjuntamente estos tres elementos conforman el armazón que realmente puede permitir el desarrollo de un sistema

democrático, a la vez que generar un intercambio de información mucho más fluido y eficiente entre gobernantes y gobernados. Nótese, no obstante, que nos hemos referido exclusivamente a armazón, el cual tenemos que seguir vistiendo hasta conseguir la figura completa. Es decir, deberíamos hablar también del grado de acceso a la tecnología por parte de los ciudadanos. O del derecho y acceso efectivo a la educación, por citar dos ejemplos, lo que permitirá a su vez el desarrollo de una madurez política en la sociedad, etc. Es decir, para que la obligación de ser transparente y el derecho a la transparencia puedan desarrollarse y ejercerse es necesario que aquéllos vayan acompañados de otra serie de medidas que los complementen y que les den su razón de ser, a la vez que se garantice su extensión a todos los ciudadanos en un régimen de igualdad. Al hilo de lo mismo, con estas leyes se les reconoce a los ciudadanos el derecho a preguntar, con lo que se fomenta la participación política. Y sobre todo, se impone a quien corresponda la obligación de responder. Ahora bien, estas respuestas han de ser claras, rápidas y oportunas, porque si se demoran demasiado en el tiempo, probablemente ya no sirvan a nadie y no se habrá cumplido el objetivo establecido. También es importante señalar en este apartado que la existencia de la transparencia, unida al derecho de la información, son elementos que ayudan a que los ciudadanos tengan mayor confianza en sus instituciones. Pero hay que valorarlos en su justo sentido, ya que no puede olvidarse que al mismo tiempo pueden convertirse en un arma de propaganda en manos de la clase política que pretenda hacer ver a los ciudadanos, por ejemplo, lo honestos que son en el ejercicio de sus funciones, simplemente porque tenemos acceso a conocer cual es el sueldo teórico que perciben como servidores públicos. De hecho, ese conocimiento no es más que un eslabón en una larga cadena y por sí mismo y de manera aislada no significa nada.

De igual manera, es necesario poner de manifiesto, aunque sea sólo en forma de esbozo, la relación entre transparencia y medios de comunicación. Partimos, como ya habíamos escrito, de que la libertad de información ha de ser un derecho reconocido y ejercido para que podamos hablar de transparencia, sobre todo si nos referimos al ámbito de la comunicación política. El hecho de que las instituciones políticas y sus protagonistas se sientan observados es obvio que ayuda a que todos ellos intenten tener un comportamiento lo más exquisito y apegado a derecho posible. También es cierto que en la mayoría de los casos suelen ser los medios de comunicación los únicos con capacidad para realizar denuncias ante la opinión pública. En este sentido, son los medios los que

han de asumir la tarea, en nombre de los ciudadanos, de realizar las investigaciones pertinentes para conocer el funcionamiento interno de las instituciones, a la vez, que deben interpretar y valorar en su justo sentido las acciones de gobierno. Pero como contrapartida, la responsabilidad de actuación exigida a los medios también ha de ser mayor. Es decir, “el todo vale” para informar sobre un supuesto o al menos no siempre seguro escándalo político no aporta nada positivo al fondo de la transparencia, más bien todo lo contrario, ya que exclusivamente da a ganar más dinero al medio que “destapa” la posible noticia y consecuentemente vende más ejemplares o tiene más espectadores. Pero a la vez contribuye al descrédito general de la clase política y como resultado, lleva a una menor confianza en las instituciones. Por ello, hay que distinguir entre información, a la que no se le puede poner ningún tipo de freno cuando se trata de dar un servicio público a los ciudadanos, es decir, informar; y el sensacionalismo o escándalo, generado sólo con vistas a estar en los *rankings* de audiencias o en el *top* de los índices de lectores. Y, añadimos a lo anterior un punto más: los medios tampoco son los que tienen que condenar o absolver a quien supuestamente ha cometido un determinado delito (por ejemplo de corrupción). Para eso están los tribunales de justicia y los medios no están para ocupar el lugar que les corresponde a éstas u otras instituciones. Eso no es libertad de prensa ni transparencia, eso sólo es usurpación de funciones. No puede olvidarse que los medios no son los jueces de la transparencia, sino que, muy al contrario, ellos también deben estar sometidos a dicha transparencia. Como resumen de todo lo anterior y para concluir este punto, recordar que la transparencia es necesaria e imprescindible, ayuda a aumentar la credibilidad en las instituciones, es importante para combatir la corrupción, porque el secreto favorece dicha corrupción y porque además la información, en todas sus vertientes, es un elemento imprescindible y definitorio de la democracia. Pero para que sea efectiva necesita algo más que leyes de transparencia y sobre todo, necesita de la participación ciudadana. Como dijo la Titular de la Unidad de Vinculación para la Transparencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Alisa Chelminsky, en unas Jornadas sobre Transparencia organizadas por la Universidad Iberoamericana, “la cultura de la transparencia ... no es una obligación solamente del gobierno ni solamente de la sociedad. Tiene que darse en la interacción entre ambos” (Chelminsky, 2003, p.10).

Mexico y la transparencia

Como decíamos más arriba, la Ley de Transparencia Federal se aprobó por unanimidad en el Congreso de la Unión en el año 2002, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio. La base constitucional de esta Ley es el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, el cual dice que el Estado garantiza el derecho de los ciudadanos a la información (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>). La aprobación de esta ley era uno de los compromisos políticos que había asumido el presidente Fox durante su candidatura a la Magistratura más alta de la nación. Para su cumplimiento, menos de un año después de su investidura, concretamente en noviembre del 2001, se puso en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

La Ley (<http://www.ifai.org.mx/transparencia>) recoge en su Artículo 1 el carácter de orden público de la misma, señalando que “tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (art.1 LFT) . Añadiendo el artículo 2 que “toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”. Además, la Ley establece como sus objetivos (art. 4 LFT):

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Para lograr lo anterior, dejando a un lado todo lo que se califique como información reservada o confidencial, las instituciones públicas deben facilitar a los ciudadanos la siguiente información, según establece el artículo 7 de la LFT:

- Su estructura orgánica

- Las facultades de cada unidad administrativa;
- El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- Los servicios que ofrecen;
- Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de

los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

- Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - o Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - o El monto;
 - o El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - o Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Desde el momento de la aprobación de la Ley, teóricamente el país se comprometió a desarrollar estos principios como parte de los elementos básicos para garantizar el desarrollo y la consolidación de la democracia, que había entrado en una nueva fase a partir de las elecciones del año 2000 cuando el PAN, por primera vez en setenta años, ganó las elecciones a la Presidencia de la República. Este era un cambio de rumbo importante, ya que hasta ese momento la norma que había regido la política mexicana era la de considerar que toda la información concerniente a los órganos de gobierno era algo privado y que por lo tanto debía permanecer como tal. Es más, cualquier información ofrecida a los ciudadanos, era una excepción y un acto discrecional por parte de quien decidía facilitar dicha información. Por el contrario, con esta Ley, se establece la obligación de más de 250 dependencias de poner a disposición de los ciudadanos la información necesaria para garantizar la transparencia. Este compromiso vino dado por el convencimiento de las autoridades de que con la transparencia se iba a garantizar el uso

correcto de los recursos públicos, la aplicación real de los programas sociales en beneficio ciudadano, así como el blindaje electoral a favor de la democracia y un proceso limpio en todos los comicios. Por ello, esto supone un cambio esencial en las relaciones poder-servidores públicos/ciudadanos.

Para que la ley pudiera ponerse en marcha, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con el fin de garantizar el acceso a la información pública, ya que actuaría una vez que los organismos públicos obligados a facilitar información no lo hubiesen hecho. A la vez, también tiene la obligación de velar por los datos personales de los ciudadanos, garantizando su privacidad. Este Instituto debe funcionar regido por cinco comisionados, elegidos por el Senado de la República, a propuesta del Presidente. Ya esta primera acción no estuvo exenta de polémica. Algunos de los medios de comunicación más prestigiosos del país calificaron estos primeros pasos de “opacidad gubernamental”. Además, denunciaron que “al menos tres casos [de los consejeros propuestos], no acreditan la experiencia requerida por la ley” (Semana Proceso, n° 1353, 10.06.2002).

El mismo semanario, pasado un año de vigencia plena de la ley, hacía un balance de la misma en un artículo titulado “A un año del acceso a la información” (Semana Proceso, n° 1441, 14.06.2004). En él se decía que “hay elementos que permiten afirmar que, en términos generales, el saldo es positivo, sobre todo si se considera que diversos estudios internacionales sostienen que los resultados se pueden aquilatar en períodos que van de cinco a diez años. En México, en un año se empieza a incrementar el uso de la LFTAIPG por el método de aproximaciones sucesivas, sobre todo en la Administración Pública Federal (APF). De igual forma, se han aprobado 16 leyes estatales de acceso a la información pública, lo que no puede decirse que sea poca cosa. Con todo, una revisión más a fondo permite ver un mundo de claroscuros y de retos”. Así, en la parte negativa se refería al nombramiento de alguno de los miembros del IFAI, entre otros, el del Secretario Ejecutivo, que estaba demasiado vinculado a la Presidencia de la República. Y en la parte positiva, hacía referencia a la creación, en un tiempo record, de SISI, el sistema para acceder a la información a través de Internet y que permitía presentar denuncias en línea cuando se habían producido negativas a dar información. El propio IFAI, por su parte, en un estudio realizado por ellos mismos para valorar la aplicación de la ley, y también recogido por la revista, decía:

el que mayor nivel de cumplimiento registra es el Instituto Federal Electoral, con 87% de cumplimiento, y, por el contrario, encabeza el cuadro del deshonor la Cámara de Diputados, con 14.2%, seguido un poco mejor por la Universidad Autónoma Metropolitana, con 16% en su nivel de cumplimiento. [Finalmente, el artículo terminaba refiriéndose a los cuatro retos que deberían tenerse en cuenta]: a) Establecer un organismo constitucional autónomo que regule a todos los sujetos obligados por igual; b) Crear, en consecuencia, un solo procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información pública; c) Incorporar a los partidos políticos como sujetos obligados de la LFATIPG en tanto son entidades de interés público y viven sustancialmente de recursos federales, y d) Crear apartados específicos para acceder a información jurisdiccional y legislativa más allá de los datos administrativos que la ley en su actual conformación permite acceder.

Después de estos inicios, también cabe señalar que para el año 2006, la aplicación real de la ley no ha sido tan beneficiosa ni ha traído tantas ventajas como se pensaba. AXITIA, (<http://www.axitia.com/html/investigacion.html>) empresa que se dedica a la consultoría especializada en estrategias de negocio y gobierno que trabaja por Internet, realizó una investigación en la que hizo un estudio comparativo entre diversas leyes de transparencia en el gobierno de los estados mexicanos (mayo 2005), y un estudio comparativo de los portales estatales de Internet de las instituciones obligadas por la ley de transparencia (octubre 2005). En el estudio sobre las leyes de transparencia concluyeron que sobre una valoración de 0 a 100, la mayoría de las leyes de transparencia se sitúan entre 60 y 80 puntos, con un promedio global de 67 y siendo los estados más transparentes, Morelos (88), Querétaro (87) y Coahuila (86). Y los menos, Veracruz (28), Jalisco (43) y Nuevo León (48). En cuanto a los temas, el mejor cubierto es el de Organización Interna, con 84 puntos y los dos que peor calificación obtienen son finanzas, con 62 y planeación y rendición de cuentas, con 61. Es de notar, además que estos dos últimos son de los más sensibles y controvertidos. Por lo que se refiere a los portales de

Internet, las conclusiones obtenidas afirman que en cuanto a los temas, se echa de menos un enfoque centrado en las decisiones de los ciudadanos, ocupándose prácticamente todos los portales de cuestiones como turismo, estado y gobierno y olvidándose en muchos de ellos de salud o educación. Para los autores del estudio, los mejores portales son Aguascalientes, Baja California, Chiapas y Nuevo León, porque tienen “estructuras muy adecuadas y clasificación avanzada y amigable de la información”. Por nuestra parte, podríamos concluir con la idea de que parece claro, que en general los portales, salvo excepciones, se ocupan de toda aquella información menos comprometida para sus respectivas instituciones, a la vez que también la que menos actualización constante requiere, lo que facilita la presencia de las páginas de Internet sin demasiado costo político o económico.

En general, parece que el efecto que la Ley de Transparencia Federal, así como las estatales, es que han tenido mucha más repercusión en cuestiones de forma (páginas web, folletos, etc.) que de fondo. La eficacia de las normas de transparencia todavía están lejos de alcanzar un grado óptimo. Por ejemplo, prácticamente todos los sujetos obligados cuentan con un portal de acceso ciudadano, pero muy pocos son los que lo actualizan periódicamente y menos aún los que tienen fechas de programación de dicha actualización y dan a conocer ésta. En general, la información referida a presupuestos públicos, y sobre todo a la ejecución de los mismos es la más velada. Sirvamos como muestra, la noticia que el 18 de julio de 2006, publicaba el periódico *Mural* sobre dicho tema bajo el siguiente titular: “Abandonan transparencia. Dejan portales de Internet de Tlaquepaque, Tonalá y Vallarta sin actualizar”. Añadiendo ya en el cuerpo de la noticia que “a casi un año de que entrara en vigor la Ley de Transparencia e Información Pública, las páginas de Internet de los tres gobiernos municipales apenas ni publican o actualizan la información fundamental, hay carpetas cuyos datos no están actualizados”.

En el tema corrupción/transparencia, se ha avanzado en las posibilidades de medición de aquélla. Así, al amparo de la ley han surgido una serie de índices que quieren medir el grado de corrupción del país. Los más importantes son tres: el de Transparencia Mexicana, el del Tecnológico de Monterrey y el de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Todos ellos se dedican a elaborar listas sobre la percepción que los

ciudadanos tienen ya sea de entidades públicas o privadas en relación con la corrupción, así como también en relación a los servicios que dichas instituciones proveen (¹).

En cuanto a la percepción que los ciudadanos mexicanos tienen de la transparencia en su país, es interesante hacer una referencia a un reciente estudio (agosto 2006) publicado por la asociación civil apartidista, Libertad de Información-México AC (LIMAC) (www.limac.org.mx) y titulado “Transparencia y percepción pública”, en el que se pone de manifiesto que aunque el 55% de los mexicanos ha escuchado cosas sobre transparencia (en la comunidad académica la cifra se eleva a 83%) e, incluso, el 57% concretamente tiene conocimiento de que existe una ley de transparencia, no es éste un tema que tenga prioridad en la agenda política de los mexicanos, ya que preguntados por cuales deberían ser las cuestiones prioritarias de las que se ocupase el gobierno, la transparencia quedó situada en último lugar. Cuestionados, asimismo, por la utilidad de la información, el 38% apreció que era útil para evaluar el desempeño del gobierno, el 24% para mejorar la calidad de vida y el 23% para tomar decisiones. Sólo el 4.4% estimó que dicha información era inútil. Ahora bien, es llamativo señalar que a pesar de lo anterior, el 56% de los encuestados dijo que el gobierno no entregaba la información que se le solicitaba, a la vez que también era un 56% de la población (en la comunidad académica el porcentaje subía a 61%) el que consideraba que la Ley de Transparencia no había ayudado a disminuir los índices de corrupción. Frente a esto, el 45% de la opinión pública (56% académico) pensaba que sí había servido para que los funcionarios públicos rindiesen cuentas de su actuación.

Finalmente, es importante señalar que algunos estados, como el de Jalisco, al que vamos a tomar como ejemplo de estudio, se están planteando una reforma de la ley que promete dar un paso atrás. Tanto es así, que popularmente esta reforma que se está discutiendo actualmente en el estado tapatío ha empezado a ser conocida como “la ley opaca”.

La transparencia en jalisco

En el caso del estado de Jalisco, la Ley de Transparencia se aprobó en diciembre del 2004, se publicó en enero de 2005 y entró en vigor unos meses después. Igual que en

¹ Según el último índice publicado por Transparencia Mexicana (www.transparenciamexicana.org.mx) correspondiente al Informe Ejecutivo 2005-2006, los estados con mayor nivel de corrupción son Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Tabasco y Distrito Federal –el que más-. Y los que menos, Querétaro, Chiapas, Baja California, Sonora y Guanajuato.

el nivel federal, se creó una institución encaminada a desarrollar sus fundamentos legales. Así surgió, paralelo a su homólogo federal, el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI) como organismo autónomo público con el compromiso de garantizar que toda institución que utiliza recursos públicos ponga a disposición de los ciudadanos la información que éstos requieran, siempre al amparo de la ley y en los casos previstos por ésta. En este sentido, todos los organismos públicos deben clasificar toda la información que generan en tres categorías: fundamental, reservada y confidencial. Toda esa información de acceso ciudadano debe hacerse pública a través de cualquier medio que tengan a su alcance, ya sean páginas webs, boletines informativos, documentos, etc. El ITEI, por tanto, intervendrá en aquellos casos en que las instituciones no cumplan con su deber de transparencia. A la vez, es también obligación del ITEI velar porque se respete la confidencialidad y privacidad de los ciudadanos, no permitiendo que se revele información personal de éstos. Como puede verse, la diferencia entre la institución federal y la estatal en este sentido es mínima.

Ahora bien, los desacuerdos surgieron casi también al mismo tiempo. Una de las primeras discrepancias que se suscitaron fue la constitucionalidad o no de la creación del ITEI, lo que iba unido a cuestionarse la legitimidad que esta institución tenía para solicitar información a las distintas dependencias de gobierno. Esta demanda la interpuso el Ayuntamiento de Guadalajara, alegando que el ITEI no era más que un organismo intermedio entre los municipios y el gobierno del estado, por lo que su actuación vulneraba el artículo 115 de la Constitución Federal ⁽²⁾. Finalmente, la Suprema Corte falló a favor del ITEI estableciendo que:

la democracia para funcionar necesita transparencia y una transparencia que no sólo dependa de los órganos que están obligados a respetarla. [Y agregando que] el ITEI es constitucional y puede ejercer sus facultades que la ley en la materia le establece, esto quiere decir son constitucionales también los actos que ejerce (Periódico *Mural*, 23.05.06)

² Dicho artículo 11, en su punto 1. establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado" (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>).

En cuanto al uso que los ciudadanos jaliscienses han realizado de la ley, así como la efectividad de la misma, el periódico *Mural* publicó el 31 de mayo de 2006 los siguientes datos proporcionados por el propio ITEI (³):

En total la población ha realizado 3.048 solicitudes de información. De las cuales 183 se convirtieron en recursos de revisión. Al final, seis han terminado en denuncia penal contra los funcionarios por abuso de autoridad al no querer informar sobre la petición solicitada. Esto quiere decir que sólo el 0.2% de las solicitudes hechas por las personas se han quedado sin contestar por parte de la autoridad.

Como decíamos más arriba, al año y poco más de entrada en vigor la ley estatal, los diputados comenzaron a plantearse la posibilidad de tramitar una reforma encaminada a limitar las competencias del ITEI, toda vez que el recurso presentado contra su constitucionalidad no había tenido el resultado esperado. La reforma propuesta pretende, básicamente cinco cosas fundamentales:

- 1) que se despenalice el no cumplimiento de las solicitudes de información, ya que hasta ahora, con la ley en la mano, quién se niegue a proporcionar la información requerida incurre en un delito de abuso de autoridad
- 2) que las resoluciones del ITEI puedan recurrirse ante el Tribunal Administrativo del Estado. La ley establece que sus decisiones son inapelables.
- 3) que las sesiones del ITEI sean válidas sólo con la presencia de cuatro de los consejeros y no de su presidente.
- 4) que los ciudadanos tengan que justificar sus peticiones de información, con el fin de evitar el mal uso de dichas solicitudes, según dicen los legisladores que promueven la reforma.

³ Como elemento de comparación, cabe señalar que en abril del 2004 un reportero del periódico *Mural*, haciendo uso de su derecho de transparencia como ciudadano solicitó a la Secretaría de Turismo del Estado que le informase sobre los gastos realizados por el Secretario de Promoción Económica, Horacio González Pardo, desde que tomó posesión del cargo hasta la fecha de solicitud, en viajes al extranjero y de los réditos que se habían obtenido de los mismos. La solicitud en principio fue denegada alegando que como era una cuestión de finanzas se consideraba materia reservada. El ciudadano apeló entonces al TAE (no existía entonces el ITEI) y éste no le respondió hasta junio del 2006, además de que hubo de invertir en torno a 60.000 pesos pues necesitó de la asesoría de abogados para culminar los trámites. Es decir, en conjunto, tardó 26 meses en obtener una respuesta, que fue positiva, declarándose la apertura de los expedientes.

- 5) Ampliar a diez días el plazo de respuesta para las instituciones a las que se requiere información. Ahora es de cinco días. Éste es el único punto en el que hay acuerdo sobre la necesidad y bondad del mismo.

En general, esta iniciativa ha sido muy mal acogida (salvo el punto 5) en los diversos ámbitos. No sólo por el retroceso que en sí misma supone, sino también por la forma poco transparente con que la han intentado imponer. De hecho, vino promovida por el coordinador del Partido de Acción Nacional (PAN), José María Martínez, que intentó presentar su iniciativa de reforma de manera urgente (*trámite fast track*) para así evitar que pasase a discusión y análisis por las comisiones respectivas del Congreso del Estado, como debería ser el cauce habitual. Cinco diputados del mismo partido se opusieron a la iniciativa, así como el coordinador y una diputada del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De esta manera, la iniciativa no pudo someterse a votación y en estos momentos se encuentra en trámite en las comisiones respectivas (⁴).

Además, y como era de esperar, el Consejo del propio ITEI se mostró en contra de dicha posibilidad, alegando que había funcionado correctamente y que no existían razones objetivas para una reforma, salvo, como dijo el consejero presidente, Augusto Valencia López, que “reflejan que hay autoridades que se sienten lesionadas por cumplir con la ley y sin duda verán truncada una futura trayectoria política como los que tienen denuncia penal” (*Mural*, 31.05. 06).

Lo que la reforma parece perseguir es restarle eficacia al ITEI, ya que todas sus decisiones (peticiones de información) podrán ser recurridas antes de ser ejecutadas. De esta manera se judicializa el derecho a la información, a la vez que con ese nuevo mecanismo, lo que se consigue es demorar hasta dos años la respuesta por parte de la institución cuestionada, teniendo en cuenta que no se establecen plazos a dicho TAE para que de su respuesta. Otra acusación que se ha hecho por parte de algunos miembros del ITEI y del propio presidente es que lo que quieren los diputados que han presentado la propuesta de reforma es favorecer, por una parte al propio Congreso del Estado, que fue amonestado por el ITEI por negar información solicitada y también al gobernador del Estado, Francisco Ramírez Acuña, que fue el primer político sancionado por la ley y

⁴ Unos meses antes se había producido un intento similar de reforma de la Ley Federal de Transparencia en el Senado de la República. Esa vez fue el rechazo de la mayoría de los senadores lo que no permitió que la propuesta pasase siquiera a trámite.

acusado de cometer delito de abuso de autoridad cuando se negó a facilitar su nómina (⁵). Debido a ello, tres de los cinco Consejeros del ITEI, en relación a este asunto firmaron un pronunciamiento a entregar al Congreso del Estado en el que decían:

promover en esa forma y en un ambiente político electoral una reforma a la Ley de Transparencia es anticlimático y coloca inevitablemente el tema como parte de las campañas electorales, lo cual, uno de los pocos avances democráticos en los años recientes en el estado, se puede truncar a cambio de unos cuantos votos [añadiendo a continuación] por dos asuntos muy focalizados, uno que tiene que ver con la nómina y otro con cuentas públicas... no es el sustento para que busquen la modificación de una ley que ha sido efectiva (*Mural*, 31.05.06).

Otras de las acciones que ha tomado el ITEI ha sido enviar información documental al Congreso del Estado en la que se pone de manifiesto las dificultades, sobre todo de tiempo, a las que se enfrenta el TAE a la hora de resolver recursos sobre transparencia. Decían los consejeros del ITEI que hay asuntos que llevan más de 10 meses en el tribunal y que aún no se han resuelto. Además, ofrecían ejemplos concretos, como el juicio de nulidad que interpuso el gobernador Ramírez Acuña contra el Tribunal de Transparencia en octubre del año pasado y que aún está pendiente de resolución. Lo mismo está ocurriendo con el recurso presentado en noviembre pasado por la Auditoría Superior del Estado. Según los datos ofrecidos por los consejeros, en total hay 13 recursos de nulidad pendientes que el Tribunal Administrativo no ha resuelto. Concluía el presidente del ITEI diciendo: “el tiempo nos está dando la razón que en temas de transparencia se requiere otro tipo de instancias, no los tribunales administrativos” (*Mural*, 9.08.06).

Aquéllos que defienden la reforma de la ley, por su parte, justifican su postura diciendo que lo que ocurre es que “el Instituto tiene una facultad extralegal, se la concede el artículo 110 para interpretar la ley, dramatizar sistemática y funcionalmente, incluso atendiendo principios de interpretación jurisprudencial de tratados internacionales, lo cual, es desde luego inconstitucional” (magistrado Carlos Sepúlveda, presidente del Tribunal Administrativo, *Mural*, 20.06.06).

⁵ De hecho, el Sr. Ramírez Acuña tiene interpuesta una demanda penal que tendrá que enfrentar una vez que abandone su cargo de gobernador, a fines de año, y le sea, consecuentemente, retirado el fuero constitucional

Ante esta situación, el ITEI abrió en su página web un espacio para que los ciudadanos que lo desearan pudiesen firmar un manifiesto en contra de la modificación de la Ley de Transparencia y puso en marcha una encuesta en la que el 87.34% dijo considerar que la reforma empeoraba la ley, frente al 12.01% que creía que la mejoraba, mientras que el 0.66% opinaba que la dejaba igual (www.itei.org.mx). En el manifiesto, de una página de extensión, los firmantes decían, entre otras cosas, que:

...Disminuir las facultades de los organismos de transparencia es igual a impedir que se garantice este derecho fundamental. No es una opinión del Consejo del ITEI, sino una demanda común. Congruente con este principio, la *Declaración de Guadalajara*, establece como uno de los requisitos mínimos a cumplir en toda la República el “crear instituciones profesionales, autónomas e imparciales... que garanticen el acceso a la información en caso de controversias.” (www.itei.org.mx)

Es interesante hacer referencia a que esa *Declaración de Guadalajara* a la que se refiere el manifiesto fue el resultado de la III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, celebrada en dicha ciudad en el 2004. En ella, en los puntos 29 y 30 se decía lo siguiente <http://ec.europa.eu/comm/>:

29. Hacemos un llamado a todos los Estados a que firmen y ratifiquen la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para asegurar su pronta entrada en vigor. Reforzaremos la cooperación internacional en esta área, promoviendo una cultura de la democracia mediante una reforma administrativa eficaz y la transparencia gubernamental en todos los niveles. Seguiremos fortaleciendo la gobernabilidad y las instituciones democráticas y alentaremos una mayor participación por parte de la sociedad civil organizada y los partidos políticos, de conformidad con las leyes pertinentes de cada país. Reforzaremos los mecanismos para el intercambio de experiencias en materia judicial y

para mejorar la cooperación entre los Estados, a fin de contribuir al funcionamiento eficiente del poder judicial.

30. Tomaremos medidas para erradicar la corrupción y promover la ética y la transparencia en las acciones del Gobierno y del sector privado. En este sentido, expresamos nuestra preocupación respecto a las prácticas corruptas, ilegales y fraudulentas de algunos funcionarios públicos y de algunos ejecutivos de algunas empresas nacionales y transnacionales, que tienen consecuencias económicas negativas, en especial para los países en desarrollo y sus productores y consumidores.

Última consideración sobre Jalisco

A la terminación de este trabajo, apareció la noticia de que el Pleno del Congreso de Jalisco había aprobado un acuerdo por el que se agregaban cuatro integrantes más a la Comisión de Participación Ciudadana, asegurando que con ello, se permitirá al PAN “lograr la mayoría y sacar adelante el dictamen de la llamada *Ley Opaca* (*Mural*, 24.08.06). Según recoge el mismo periódico, la maniobra fue hábil y se pidió la votación sin especificar qué acuerdos se estaban votando. Un diputado del PRI, Aristóteles Sandoval Díaz, declaró al periódico que lo que se estaba buscando era “frenar el desarrollo de los trabajos de este Congreso, al manipular la conformación de comisiones, buscando generar mayorías artificiales con tal de sacar adelante un proyecto totalmente impopular, retrógado y que atenta directamente contra la sociedad” (*Mural*, 24.08.06).

Está previsto que el dictamen sobre la reforma de la Ley de Transparencia sea sometido a votación el próximo mes de noviembre. Finalmente, el periódico añadía en un recuadro: “al pasar de cinco a nueve los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana, la *Ley Opaca* ya no tiene freno, los nuevos integrantes están a favor de la misma” (*Mural*, 24.08.06) ⁽⁶⁾. Cabe decir que la nueva propuesta se discute en tres

⁶ Estamos ante lo que en México tradicionalmente se conoce como “política de los albazos”, que no es sino la práctica habitual de que un día apareciera publicada alguna resolución en el Diario Oficial, sin que

comisiones distintas, de las que sólo la de Participación Ciudadana era la que se mostraba en contra de la aprobación del texto. La ampliación de los integrantes se realizó a propuesta de las coordinaciones del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para formar parte de las mismas, lo que a su vez llevó a que se aumentaran los miembros del PAN.

Conclusiones finales

La existencia de leyes de transparencia como ya habíamos apuntado, no garantiza el buen funcionamiento de la misma. En el caso de México, además, se ha hecho necesaria la reforma de otras leyes, como la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas o el reglamento del Registro Federal de Trámites y Servicios, por citar sólo algunos ejemplos. Ahora bien, tampoco sólo la existencia de dichas leyes significa que exista cultura de la transparencia en un país. Como una medida para transparentar la nación, el gobierno federal puso en marcha tres portales de Internet: Tramitanet, para ofrecer toda aquella información que pueda facilitar lo concerniente a los requisitos solicitados para realizar cualquier tipo de trámite federal; Compranet, para ofrecer toda la información referida a las compras gubernamentales; y Declaranet, encaminado a que todos los servidores públicos puedan realizar sus declaraciones patrimoniales en línea. Con ello se agilizan no sólo los tiempos, sino también las comparaciones posteriores, una vez abandonado el cargo, ya que se encuentra todo informatizado.

Otro punto importante que se ha intentado poner en marcha, con distinto éxito en función de las dependencias, ha sido la elaboración de Códigos de conducta, con el fin de que todo el que trabaja en una dependencia pública sepa perfectamente lo que puede y no puede hacer.

En la parte negativa, podemos citar los debates constantes y los intentos de reformar las leyes en sentido negativo a los que se asiste con cierta regularidad, y de los que Jalisco es sólo un ejemplo. Discusiones recurrentes sobre la bondad o no de dichas leyes, el buen o mal funcionamiento o qué instancias son las que deben intervenir, demuestran la precariedad de la idea de transparencia, tanto en el gobierno, como en el poder legislativo, en el judicial y en la sociedad. No olvidemos que la existencia de la

ciudadanos o incluso legisladores, supieran de donde había surgido la iniciativa o cómo se había aprobado ésta.

transparencia mexicana está sustentada en un mandato constitucional, lo que significa, no que no se puedan hacer reformas o debatir lo existente, sino que las cuestiones constitucionales deben estar sometidas a un rigor mayor que el resto de los asuntos cuando se trata de discutir una posible reforma. Hay que evitar que dicho cambio venga propiciado por circunstancias puntuales o que obedezca a una política de corto plazo. Es necesario que los contrapesos constitucionales sean efectivos, precisamente para evitar estas circunstancias apresuradas en las que prima más el interés particular sobre el general.

Otro punto importante a tener en cuenta a la hora de plantear reformas es que éstas no vulneren la esencia de aquello que se quiere reformar. En el caso de la transparencia, solicitar a los ciudadanos que expliquen por qué desean tal o cual información, así como el uso que se va a hacer de la misma una vez obtenida, sólo está poniendo en entredicho el principio básico de la existencia de la información pública, ya que si ésta es pública, es propiedad de los ciudadanos en su conjunto, no de los políticos, que son meros depositarios y gestores de la misma, por lo que, además de preservarla, deben ponerla a disposición de los que la requieran. Esa situación en la que se pide información para dar información es algo parecido a la censura previa, donde las autoridades debían dar el visto bueno a lo que se iba a publicar antes de hacerlo.

Una de las grandes dificultades a las que se enfrenta México es la heterogeneidad de sus leyes. La existencia de una pluralidad de leyes estatales y federales sobre el mismo tema, a veces incluso contradictorias entre ellas y pocas veces similares, no facilita los procesos. Esa diversidad no significa precisamente riqueza, sino más bien desigualdad y confusión. No sólo en el tema de la transparencia sino también en otros muchos, sería deseable que se integraran en la Constitución una serie de principios generales que garantizaran a todos los mexicanos los mismos derechos y no que les permitan distintos ejercicios de éstos en función de en que estado estén y a que tema se refieran.

En definitiva, a la transparencia como agente informativo de cambio, como estrategia de uso habitual, aún le queda mucho camino que recorrer en México. Si bien en los últimos años los avances han sido notables, no han sido suficientes para que realmente se aprecie un cambio social enriquecedor y catalizador de nuevas formas y prácticas. La cultura de la opacidad sigue estando presentes en amplios sectores de la sociedad y para cambiar tanto un hábito como una cultura se necesita tiempo, inversión, capacitación y sobre todo espíritu real de cambio. La concienciación debe ir más allá de

las distintas dependencias de gobierno y de los servidores públicos, debe instalarse en el seno de la sociedad.

Bibliografía utilizada

Libros:

Chelminsky, A. (2003). "La política de transparencia del Poder Ejecutivo" en *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado*, México, Universidad Iberoamericana.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN:

Semanario PROCESO

Periódico MURAL

PAGINAS OFICIALES DE INTERNET:

Página del IFAI www.ifai.org.mx

Página del ITEI www.itei.org.mx

Página de AXITIA www.axitia.com/html/investigacion.html

Página LIBERTAD DE INFORMACIÓN-MEXICO A.C. www.limac.org.mx

Página de la COMISION EUROPEA <http://ec.europa.eu/comm/>:

Página TRANSPARENCIA MEXICANA www.transparenciamexicana.org.mx

LEGISLACION:

Constitución de los Estados Unidos de México

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

<http://www.ifai.org.mx/transparencia>

Ley de Transparencia del Estado de Jalisco

www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO