

**ENCUENTRO: TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: UNA
CULTURA A CONSTRUIR**

Dra. Luz del Carmen Martí Capitanachi*

1.Cuestiones preliminares

Uno de los ejes principales de la democracia, es la participación de quienes tienen el carácter de ciudadanos, la cual debe desarrollarse en el ámbito social y político, en el que imperen las libertades básicas de los individuos, de entre las cuales destacan las que protegen la libertad de expresión y la existencia de la mayor variedad posible de fuentes de información sobre el quehacer público. Es necesario acortar la brecha entre las élites de la política pública y los ciudadanos, para lo cual los medios de comunicación propician que los ciudadanos dispongan de información sobre las cuestiones públicas que sea adecuada para facilitar su participación en el debate político, desarrollando una “masa crítica” de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar el proceso democrático.

La participación política en la actualidad se ejerce desde la sociedad civil; los ciudadanos intervienen de formas variadas, de acuerdo a la percepción que tengan de la influencia política que pueden ejercer y que pueden verse limitadas o favorecidas según se trate de un régimen que se encuentre en transición hacia la democracia, un régimen democrático en consolidación o consolidado.

En especial, el derecho a ser informado abre un cauce de interacción entre la sociedad y el Estado, que propicia que dejen de verse como dos ámbitos opuestos, para concebirse interrelacionados, en el ámbito de *lo público*, mediante la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés general y en la toma de decisiones democráticas. El individuo debe gozar de protección no sólo

* Investigadora de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Investigadora Nacional.

cuando expresa su opinión, sino también cuando pretende informarse para poder participar en el proceso democrático.

Ya que el derecho a la información es un derecho democrático indispensable para la participación de los ciudadanos en el debate público, resulta permisible, atribuirle el papel de condicionante de una participación ciudadana óptima en los asuntos públicos, igual a través de individuos debidamente informados, que mediante la formación de una opinión pública libre, contribuyendo al pluralismo democrático.

Una de las modalidades del derecho a la información en sentido amplio, y que es partícipe de su naturaleza y características, lo constituye el derecho de acceso a la información en poder del Estado. Este derecho de acceso a la información pública es un derecho independiente, de corte democrático, que permite a las personas tener a su disposición gran parte de la información gubernamental en atención a las obligaciones de transparencia así como solicitar la información que se encuentra en poder de los órganos del Estado y que no es expuesta públicamente, para así participar efectivamente en los asuntos públicos mas allá de la democracia electoral.

Sin embargo, el proceso para garantizar al ciudadano esos derechos ha sido largo. En efecto, aún cuando desde el año de 1977 en la Constitución federal en el párrafo final del artículo 6° constitucional se consagró el derecho a la información, la ley que efectivamente permitió a las personas tener acceso a la información pública gubernamental en nuestro país fue aprobada el 30 de abril de 2002; por razones desconocidas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el día 11 de junio, surtiendo sus efectos al día siguiente de su publicación. Previó una *vacatio legis* de un año en sus artículos transitorios para que los sujetos obligados pusieran a disposición de los particulares la información, lo cual se cumplió el 12 de junio de 2003.

Es necesario reconocer el impulso del Ejecutivo federal y la voluntad política necesaria para hacer efectivo este derecho, que pasó de ser durante la

transición democrática un derecho formal a un derecho material. Permite ejemplificar lo expresado, la manera en que el Ejecutivo Federal ejerció, durante varias décadas, un control indirecto sobre los medios de comunicación principalmente representados por las empresas periodísticas mexicanas y su línea editorial; siendo el papel el insumo básico para el desenvolvimiento de las empresas en cuestión, de su abastecimiento normal se hacía depender la regularidad de su aparición pública y, por ende, su sobrevivencia.

Durante todo el tiempo transcurrido hasta la aprobación de la LAI, los órganos del Estado en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) habían rehuido en ocasiones, basados en justificaciones tales como razones de Estado, de seguridad nacional, de seguridad pública, por ejemplo, proporcionar a la población la información relevante que se generaba en torno a la actividad gubernamental; y en el peor de los casos, habían manipulado la información, intentando crear imágenes que sostuvieran el éxito de la acción de gobierno realizada, sin atreverse a informar acerca de los fracasos y a proporcionar los datos que permitieran conocer la realidad de la situación social, económica, cultural y política que afectaba a la sociedad y a la propia estructura de gobierno.

2. Desenvolvimiento del derecho de acceso a la información a nivel federal

A casi cuatro años de vigencia de la LAI, el balance es favorable a la eficacia de la Ley y a la actuación del IFAI como órgano independiente encargado de la aplicación e interpretación de la Ley, sin embargo, las resistencias de la autoridad a proporcionar la información motivaron una reforma para establecer el principio de máxima publicidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de junio de 2006 al artículo 6° de la ley, que a la letra dice:

Artículo 6.- En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

3.¿Qué ocurrió en las entidades federativas y en los municipios?

A nivel federal las dependencias del ejecutivo y los demás sujetos obligados: el Poder Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Auditoría Superior de la Federación y las universidades públicas autónomas) los tribunales administrativos, (artículo 3° fracción XVI) así como las entidades de interés público y cualquier persona que reciba recursos públicos (artículos 11 y 12), procedieron a emitir sus reglamentos, y a establecer sus lineamientos de acceso, todas las dependencias del Poder Ejecutivo federal han sido supervisadas por el IFAI para que entreguen la información en su poder, siendo como ya dije favorable el balance a la transparencia y el acceso a la información federal. Sin embargo, en las entidades federativas se presentó un fenómeno diferente. En efecto, debilitado el presidencialismo, por haberse dado la alternancia en el poder a nivel federal, los gobernadores de los estados se encontraron con un espacio de poder en que la figura presidencial ya no dictaba las órdenes desde el centro, y promovieron las leyes de acceso estatales, contando con el respaldo de sus congresos locales, de manera que favoreciera sus intereses, que si bien en unos casos fueron favorables a la apertura y a la transparencia, en muchos otros sólo fueron una simulación de apertura, y regularon el derecho de acceso a la información con un diseño institucional que en la práctica lo hizo nugatorio.

De ello, derivó una legislación heterogénea, en los 28 estados que actualmente cuentan con leyes de acceso y en algunos otros casos que se encuentran en proceso de tenerla, que tiene diferentes procedimientos, diferentes plazos, diversos límites, etc. que no constituyen sin duda lo más deseable para garantizar un derecho fundamental como lo es el derecho de acceso a la información, del cual deben gozar en igualdad de circunstancias todos los mexicanos, y que incluso, siguiendo los estándares internacionales, al cual deben poder tener acceso todas las personas a través de los medios electrónicos, sin tener que justificar un interés en la información solicitada.

Un proceso similar ocurrió en algunos de los 2,452 municipios que existen en el país, en donde algunos de los muy pocos que han elaborado su reglamento, no incluyeron los estándares mínimos que se exigen para la eficacia de la norma de acceso.

Como ejemplo tomemos el caso de Veracruz, en el cual se promulgó la Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de 8 de junio de 2004, de la cual se puede decir que fue una ley defectuosa, en su momento fuertemente cuestionada desde la academia, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, y que fue colocada por los expertos en evaluación de la transparencia y el acceso en el último lugar de las leyes del país. No es sino hasta la presente administración gubernamental que el gobernador del Estado convocó a las fuerzas políticas estatales a construir una ley que cumpliera con los estándares internacionales y nacionales en la materia, que recientemente ha sido publicada, se trata de la Ley número 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de 27 de febrero de 2007 complementada con la reforma constitucional que eleva a derecho humano fundamental el derecho a la información y establece el Instituto veracruzano de acceso a la información como un órgano constitucional autónomo. El siguiente paso en el desenvolvimiento de la ley estatal será el reto de nombrar a

los Consejeros del IVAI de una forma democrática y transparente para que garanticen objetividad e imparcialidad en la aplicación e interpretación de la Ley.

4. Necesidad de una reforma constitucional

Durante los meses de octubre y noviembre del año 2001, impulsado por el Poder Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, se convocó a una Consulta Nacional sobre transparencia y acceso a la información gubernamental en 4 sedes, Monterrey, Guadalajara, Veracruz y la Ciudad de México, con la participación de académicos, autoridades, propietarios de medios de comunicación y la sociedad civil.

En la consulta efectuada en Veracruz, participé con una ponencia que sostenía que era necesario reformar el artículo 6° de la Constitución General de la República, ya que la redacción dejaba mucho que desear.

No se dieron las condiciones, incluso se escatimó la posibilidad de que la LAI fuera reglamentaria del 6° y casi cuatro años después de la aprobación de la Ley federal, y ante el problema de la heterogeneidad de las legislaciones estatales y municipales, está en proceso la reforma constitucional (ya fue aprobada en la Cámara de Diputados por una amplia mayoría 425 votos a favor el 6 de marzo) que eleva a rango constitucional el derecho de acceso a la información, con el objeto de establecer en siete fracciones los principios y las bases para que las legislaciones estatales se estandaricen.

Con respecto a la reforma constitucional en proceso, si bien comparto las inquietudes de los gobernadores signantes de la Iniciativa Chihuahua y de los coordinadores de los grupos parlamentarios que firmaron la propuesta de reforma, me queda sin embargo la preocupación acerca de los límites al derecho de acceso.

En efecto, el derecho de acceso a la información, como cualquier otro derecho fundamental, debe tener establecidos ciertos límites, ya que no puede hablarse de derechos absolutos. Es comúnmente aceptado por la doctrina que la convivencia de los hombres en sociedad, en un Estado democrático de Derecho donde rigen los derechos fundamentales impone, naturalmente, restricciones a las

propias libertades en aras no sólo del ejercicio por los demás de los mismos derechos, sino también para garantizar el necesario orden social y la satisfacción de necesidades colectivas de primer orden. Son muchas las posibilidades limitadoras de los derechos, y varían en el tiempo y en el espacio, correspondiendo a los legítimos poderes públicos tratar de encontrar siempre el más justo equilibrio entre la libertad y el orden para cada territorio y en cada momento histórico.

En la reforma constitucional se incluye un límite de derecho público: el interés público, y uno de derecho privado: la protección de los datos personales. Mi comentario va en el sentido de que el concepto de interés público es lo suficientemente amplio para que en él se puedan escudar los funcionarios y empleados públicos para negar la información solicitada, y como en la misma exposición de motivos de la reforma se especifica, se relaciona con la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía nacional, la vida, la salud o seguridad de las personas y los actos relacionados con la aplicación de las leyes, por lo que tal vez hubiera sido conveniente circunscribir los límites del derecho de acceso a estos criterios específicos y no englobarlos bajo la denominación de interés público.

5. Principales retos para construir una cultura de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas

El principio de transparencia inherente al principio democrático constituye, junto con los de legalidad y eficacia, los tres grandes principios que presiden actualmente la actividad de las Administraciones Públicas.

Aun cuando se utilizan por la doctrina indistintamente los términos de “transparencia” y “publicidad” administrativa, en realidad no son sinónimos.

Por transparencia administrativa se entiende el hecho de proporcionar información por parte de la Administración Pública sobre sus actividades al conjunto de la ciudadanía, posibilitándose de ese modo el control de la acción administrativa por parte de la opinión pública. Desde el punto de vista de la

Administración la transparencia favorece la rectitud y objetividad de la acción administrativa; desde el punto de vista de los administrados, se presenta como una contrapartida frente a las prerrogativas de una administración dotada actualmente de enormes potestades para recabar y obtener información de los ciudadanos.

En ese sentido Severiano Fernández Ramos sostiene que: “La llamada transparencia administrativa más que representar un instituto jurídicamente preciso constituye un modo de ser de la Administración, un objetivo o un parámetro desde el que evaluar el desarrollo de la acción de las Administraciones Públicas”.¹

Concluyendo, la transparencia administrativa debe traducirse en la difusión de las normas administrativas, la clara delimitación de las funciones administrativas, proporcionar la información de la estructura orgánica de la Administración, los salarios de los funcionarios públicos, las licitaciones de obra pública, y de todos aquellos datos en poder de la Administración pública y las entidades de interés público, que permitan el efectivo control de la acción administrativa por parte de los ciudadanos.

Por ello, es indispensable que los países que deseen garantizar el derecho de acceso lo hagan mediante una ley, reforzándolo por una política pública de transparencia y publicidad. En muchos de los países en que se ha establecido este derecho, la experiencia demuestra que es necesario el transcurso de varios años para que las personas hagan uso de él, y para que los funcionarios y empleados públicos cambien sus prácticas burocráticas y proporcionen la información.

La primera reacción de la burocracia se orienta a negar el acceso, aduciendo diferentes motivaciones: por miedo a cometer una equivocación; debido al encubrimiento de acciones o periodos históricos cuyo conocimiento público estiman que puede perturbar el orden interno o desprestigiar a instituciones del

¹ Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, Monografías Jurídicas, 1997, p. 346.

Estado; temor a desvelar documentos cuyo conocimiento prematuro podría generar trastornos en el normal desenvolvimiento de las actividades que realizan; encubrir actos dolosos mediante la sustracción del conocimiento público de los documentos que puedan dar indicios sobre estos actos, o simplemente para encubrir administraciones irresponsables, negligentes o arbitrarias.

Por lo anterior, la expedición de la ley debe ser reforzada por una amplia campaña de difusión de este derecho, para que las personas hagan uso de él y los empleados y funcionarios públicos, cambien la cultura de opacidad por una cultura de publicidad.

No hay que olvidar que en el Estado liberal de Derecho la Administración tradicional, de corte burocrático, se había caracterizado por la amplia discrecionalidad de que gozaba para decidir en cada caso acerca del acceso a los documentos en su poder, basada en un deber estatutario de discreción de los empleados y funcionarios públicos, producto de una cultura en que el superior jerárquico se reservaba parte de la información, discrecionalidad que se reforzaba por una “cultura del secreto” como instrumento de poder.

Como es conocido Max Weber puso de manifiesto que el poder de los funcionarios no se funda solamente en el saber especializado (o saber técnico) adquirido mediante aprendizajes específicos, sino que se funda también en el “saber del servicio”, es decir, en su conocimiento, sólo a él accesible, de los hechos concretos y decisivos del servicio. Desde esta perspectiva, el saber del servicio constituye, en cuanto saber secreto, un verdadero escudo contra el control, pues como es evidente controlar a la Administración –Weber tenía en mente sobre todo el control parlamentario- tiene como condición previa la ruptura del secreto. De este modo la Administración burocrática es por tendencia natural una Administración opaca.

Por otra parte, las personas tienen una desconfianza hacia las autoridades porque piensan que la información que les proporcionarán no es la correcta, por lo tanto deciden no participar, ya que la carga de tantos años de desconfianza hacia los gobiernos y sus acciones pesa en el ánimo de los ciudadanos, pero de lo que

trata este derecho es de posibilitar la participación, de tener acceso a la mayor cantidad posible de fuentes para de esa manera, decidir qué es lo más conveniente y adecuado, para formar una opinión pública acerca del desempeño de los gobernantes, acerca de su actuación en el manejo de los fondos públicos y así, finalmente, propiciar una verdadera rendición de cuentas.

En la Universidad Veracruzana, y como un compromiso de su plan de trabajo el Señor Rector Raúl Arias Lovillo nos convoca a involucrarnos en el diseño del reglamento que hará posible la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en nuestra casa de estudios. Desea que sea una norma consensuada, que provenga de la comunidad universitaria y por ello goce de completa legitimidad.

Con la participación, en este caso desde la construcción del reglamento de Transparencia y acceso a la información de la Universidad Veracruzana, podemos opinar sobre su diseño y si está o no de acuerdo a esos estándares mínimos de que he hablado, después, vigilando que su aprobación por parte de los Consejeros Universitarios esté presidida por un amplio debate de su idoneidad para proporcionar la transparencia y el acceso a la información respecto de todas las materias que comprende el caso de las universidades públicas, y en especial de la nuestra que recibe fondos federales y es la universidad pública que recibe proporcionalmente más aportaciones del gobierno estatal.

Hablo de una cultura a construir, porque se trata de un proceso, no en balde todas las legislaciones de acceso mencionan la necesidad de incluir en los contenidos educativos tanto de nivel medio como superior, la cultura de la transparencia, para que se vaya haciendo algo cotidiano, para que las personas realmente hagan uso del derecho, en este caso los miembros de la comunidad universitaria, tanto en las obligaciones de transparencia, revisando la información que estará a disposición por Internet, como haciendo uso del derecho de acceso y haciendo las preguntas pertinentes sobre el quehacer universitario, sobre el destino de los recursos públicos y sobre la planeación del futuro de nuestra universidad, sin dejar resquicio por el cual la autoridad universitaria escatime esa

información que nos permitirá formarnos una opinión y participar activamente en el destino y en el futuro de nuestra Alma Mater.

