

## LA TRANSPARENCIA EN MEXICO Y LA APLICACIÓN DE ELLA EN EL ESTADO DE PUEBLA A TRAVES DE SUS COMISIONES

Desde el nacimiento de los regímenes democráticos, la transparencia y la rendición de cuentas se han concebido como base de los mismos, como propone la doctrina democrática, el pueblo es soberano, por lo tanto, los asuntos políticos deben estar abiertos al escrutinio social. Y aquellos que los manejan deben de rendir cuentas en forma oportuna y confiable. Es por esto que la transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático.

El cual sirva como instrumento que busque el bien común, para que de esta manera los gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares. La extensión de los conceptos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas a todos los ámbitos de la esfera pública haría a los gobiernos efectivamente responsables ante la ciudadanía.

Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar.

En las últimas dos décadas del siglo XX, los países latinoamericanos experimentaron un innegable avance democrático. Hoy día, a inicios del siglo XXI, en casi todos los países de la región, a través de elecciones libres, el electorado tiene la posibilidad de reemplazar a un partido o equipo que haya realizado una gestión pública insatisfactoria; tiene también la posibilidad de elegir órganos legislativos con pluralidad política e incluso con mayoría opositora que fiscalicen realmente los actos del Ejecutivo.

Sin embargo, este tipo de flexibilidad legislativa permiten caer en algunas consecuencias que afectan la transparencia y la rendición de cuentas que es la corrupción pública y la arbitrariedad gubernamental. En efecto, en pocos países latinoamericanos el manejo del aparato gubernamental se caracteriza por lo que se ha llamado democracia delegativa y por elevadas dosis de patrimonialismo y clientelismo, que dificultan o hacen nugatorias tanto la transparencia de la gestión pública como la oportuna y fiable rendición de cuentas por parte de quienes gobiernan y/o administran recursos públicos.

No obstante, América Latina es una de las regiones del mundo que tiene mayores índices de corrupción pública, entendida como la utilización del poder y los recursos públicos para beneficio personal o de grupo. Desde 1995 la organización no gubernamental de origen alemán Transparency International elabora un *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC)

Que lamentablemente incluye cada año a más países. La corrupción no sólo es preocupante por sí misma o en términos puramente éticos. Tiene también un impacto sobre la credibilidad o falta de confianza de las instituciones públicas, sobre el desarrollo económico-social, y sobre las condiciones generales de vida de la población.

En este marco En cuanto a la relación entre corrupción y confianza en las instituciones democráticas, el chileno Alejandro Ferreiro Yazigi, quien fue secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública de su país, apunta que "el mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes, soporte fundamental de todo sistema político democrático" <sup>1</sup> Pero antes de seguir adelante me gustaría centra mi ensayo en algunos conceptos de transparencia, así como el vocablo etimológico de la misma.

#### *La razón etimológica de transparencia y conceptos que surgen de el*

El vocablo de transparencia, alude a la cualidad de transparente, palabra que proviene del latín *trans* a través, y *parens, entis*, que aparece dicese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente.

Así la palabra transparencia indica claridad, limpieza que alude al buena opinión y fama que resulta del nombre y de los hechos de alguna persona con la cual podemos referir el término a la claridad con que se deben mostrar los asuntos públicos, Es un principio democrático que descansa en un postulado ético expresado de manera clara por Kant cuando apuntaba que:

"toda acción relativa al derecho de otros es contraria al derecho y a la ley si su máxima (...) no permite publicidad". Como antónimo de opacidad, la transparencia clarica el espíritu de la República, atendiendo a que "la cosa pública" es "cosa de todos".<sup>2</sup>

Así, la transparencia debe entenderse como obligación de quienes detentan una responsabilidad en cualquiera de los tres Poderes del Estado y sus instituciones; lleva aparejado un derecho: el de acceso a la información. La transparencia y el acceso a la información son un binomio inseparable que ha sido considerado como una de las conquistas más importantes de la sociedad y la política mexicana en los últimos años

En este orden ideas la transparencia aplica a todo lo público, a la administración de la cosa pública es decir a las funciones que desarrolla un gobernante mediante la redición de cuentas lo cual dará claridad y honestidad de su trabajo.

---

<sup>1</sup> *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México. Schedler, Andreas 1984, pag 245

<sup>2</sup> *Diccionario de la lengua española*, Real academia Española, 21ª. Ed. Madrid, España, 1992 pag. 1426

### *La importancia en México de la ley de transparencia*

El derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, como se señaló en las primeras líneas del documento, son herramientas fundamentales de las democracias representativas para controlar el abuso de poder por parte de los servidores públicos

En las sociedades democráticas, hablando legalmente, la corrupción es una manifestación "fraudulenta" que atenta contra la norma jurídica, que representa ideas de lealtad a la voluntad del pueblo soberano, que limita y priva a los ciudadanos de su derecho a una vida digna y a gozar de las oportunidades y beneficios del desarrollo. Como señaló Montesquieu: "cada hombre que tiene poder tiende a abusar de él". por ello se requieren balances institucionales adecuados

En este sentido la transparencia y la rendición de cuentas se vuelven sujetos del fenómeno llamado corrupción, en el caso de México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional.<sup>3</sup> Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, o sea, uno de los países más corruptos<sup>4</sup> La situación no es alentadora para México ni cuando se le compara con países miembros de Organismos Internacionales a los que pertenece ni tampoco cuando se le compara con países de características similares

### *La transparencia y rendición de cuentas en las entidades federativas*

En el caso particular de las entidades federativas, el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas han tenido una evolución diferente entre estas y la Federación, lo que ha dado como resultado un marco jurídico heterogéneo en la materia a nivel nacional.

En un estudio realizado por *ifai* y publicado en julio de 2013, destaca entre otras cosas que las legislaciones denominan de manera distinta a los sujetos obligados: en trece leyes se contempla a los partidos políticos como sujetos obligados indirectos y en diecinueve como directos; en 22 legislaciones, las personas físicas y morales están consideradas como sujetos obligados a transparentar los recursos públicos que manejan, y en diez no se contemplan como sujetos obligados.

En tres legislaciones señalan a los sindicatos como sujetos obligados a transparentar su información; solamente una legislación, la de Tamaulipas, no considera que los partidos políticos sean sujetos de obligación de transparencia de autoridad electoral estatal; y cuatro

<sup>3</sup> Transparencia Internacional, Corruption Perception Index Brochure, 2014, p.3.

<sup>4</sup> Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption, 2013

legislaciones no regulan la obligación de transparentar los montos y personas a quienes se les entreguen recursos públicos<sup>5</sup>

Por lo que respecta a los órganos de acceso a la información en el país, éstos comenzaron a operar a finales de 2002, siendo el *ifai* el primero en iniciar operaciones. Durante los nueve años posteriores de su creación fue consolidándose el resto de los órganos en los estados y el Distrito federal. En 2003 comenzaron a operar cinco órganos, y en 2011 el último órgano en iniciar operaciones fue el de Baja California. Existen dieciocho órganos autónomos constitucionalmente, y catorce son considerados organismos autónomos legales

El número de comisionados o consejeros que conforman los órganos varía de tres a cinco integrantes, al igual que el tiempo de duración de su cargo, que va de tres a siete años, y en once legislaciones se prevé la posibilidad de que puedan reelegirse hasta por un periodo igual; hay casos en los que pueden mantenerse en el cargo hasta por catorce años. De igual manera, en lo que respecta al tiempo de encargo que pueden tener los presidentes de los órganos, varía de uno hasta seis años.<sup>6</sup>

En cuanto a las atribuciones de los órganos, en 22 entidades la ley les otorga facultades de sancionar a los servidores públicos; en 28 estados, las legislaciones establecen que las resoluciones serán definitivas ante los sujetos obligados; solamente en 27 legislaciones se contempla que el órgano conozca la información en todo momento para resolver los recursos que se interpongan.

En lo referente a obligaciones en materia de transparencia, el estudio destaca que, de acuerdo con las leyes, Guanajuato no contempla publicar información en internet; respecto a los indicadores de gestión, nueve legislaciones nos publican sus objetivos, tres sus facultades, y veinticuatro sus indicadores utilizados para evaluar su desempeño

A mayor abundamiento, es de mencionarse que, en lo que se refiere a la información sobre el ejercicio de los recursos públicos, 32 legislaciones mandatan transparentar la remuneración mensual de los servidores públicos y la información sobre el presupuesto de los sujetos obligados; tres no prevén la publicación de información sobre programas de subsidio; siete no establecen la publicidad de estados financieros, y en quince no se establece la transparencia sobre la aplicación de fondos auxiliares

De igual manera, los plazos para actualizar la información muestran variaciones muy marcadas, al igual que el procedimiento y plazos para el acceso a la información. Estas variaciones se extienden al procedimiento de revisión, a la clasificación de la información y a la protección de datos personales.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> [www.ifai.gob](http://www.ifai.gob) 2013: 254

<sup>6</sup> [www.ifai.gob](http://www.ifai.gob) 2013: 254

<sup>7</sup> [www.ifai.gob](http://www.ifai.gob) 2013: 259

*La transparencia en el estado de Puebla*

Los cambios y transformaciones que caracterizan al México contemporáneo son de gran trascendencia y sus diversas manifestaciones comprenden todos los campos del sistema social. La comprensión de los efectos económicos, políticos y sociales, no pueden estar lejos del ánimo del Legislador, particularmente los fenómenos de transición que requieren de instrumentos jurídicos que logren su sana consolidación en contextos democráticos.

La fortaleza, estabilidad y permanencia de las instituciones públicas, hoy más que nunca, requieren de pilares modernos y sólidos. En el plano político-administrativo las transformaciones requieren de estructuras que, basadas en la Ley, den legitimidad al actuar de los que constitucionalmente son los representantes de la colectividad, por lo que, los procedimientos sustantivos más que formales, son imprescindibles.

En correlación, el régimen de libertades establecido, debe desarrollarse, refrendarse y fortalecerse mediante el orden jurídico que actualiza el Estado de Derecho, siendo el acceso a la información un derecho fundamental tutelado constitucionalmente, su garantía es de imperiosa observación por las instituciones públicas; sin soslayar el derecho de terceros, la privacidad y la secrecía, la integridad física y mental, los bienes y la familia.

En ese sentido el Estado de trabaja con el derecho a la información que se encuentra proclamado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. El seis de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adicionó al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la disposición normativa siguiente: "el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Así se incluyó el derecho a la información en la Constitución Federal, por separado de la libertad de expresión, como una garantía social de los receptores de la información, relacionada con la democracia como forma de vida. El artículo 6º de la Constitución Federal se adicionó nuevamente en el año 2007, con un segundo párrafo con siete fracciones. Por esa adición, toda la información de todos los gobiernos e instituciones públicas se determinó, en principio, pública, salvo las excepciones señaladas en la Ley, que protegen los datos personales y la privacidad de la persona.

En el Estado de Puebla, el cinco de marzo de 2004 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Declaratoria del Decreto que adicionó al artículo 12 de la Constitución estadual, la fracción VII, de modo tal que, a partir de entonces, las Leyes se ocuparán –entre otras cosas- de: "Garantizar el acceso a la información pública gubernamental, en los términos que establezca

la Ley de la materia". La misma fracción fue reformada el ocho de octubre de 2010 para dar fundamento al organismo garante: "Para efectos de lo establecido en el párrafo anterior, la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, será el organismo público autónomo, independiente y de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de promover, difundir y garantizar en el Estado y sus Municipios, el acceso a la información pública y la protección de datos personales en los términos que establezca la legislación de la materia y demás disposiciones que de ella emanen".

La primera Ley estatal de Transparencia entró en vigor el dieciséis de agosto de 2004. A partir de la reforma al artículo 6º de la Carta Magna, realizada en 2007, la Ley local tuvo una reforma en 2008.<sup>8</sup>

Entre los temas de mayor relevancia de este ordenamiento, se establecen los siguientes:

- Incorpora nuevos sujetos obligados: fideicomisos y fondos públicos, y cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.
- Incorpora el Gobierno Abierto como práctica importante, haciendo énfasis en la generación y publicación de la información en datos abiertos.
- Modifica los plazos de los procedimientos de atención a solicitudes de información con el objetivo de garantizar la calidad de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados.
- Contempla que el organismo garante estatal se denominará "Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla".
- Impone a ese Instituto la obligación de realizar la prueba de interés público y a los sujetos obligados, la de realizar la prueba de daño.
- Cada sujeto obligado debe contar con un Comité de Transparencia que impulsará mejores prácticas en la materia y que supervisará la reserva de la información y el procedimiento de derecho de acceso a la información.
- Elimina la figura de acuerdo de reserva y se establece que los documentos reservados deberán especificarse en un índice público de expedientes clasificados, semestralmente y en formatos abiertos. Además, establece que la persona facultada para clasificar la información será el titular de cada área administrativa.
- Duplica las obligaciones de transparencia contempladas en la normatividad vigente.

---

<sup>8</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, Segunda Sección, Miércoles 4 de mayo de 2016, p. 2-3

- Establece que cualquier persona podrá denunciar ante los órganos garantes la falta de publicación de las obligaciones de transparencia. En caso de incumplimiento a la resolución se impondrán medidas de apremio o determinaciones procedentes.<sup>9</sup>

Habiendo hecho pues, un esfuerzo por alcanzar una mejor comprensión de las Leyes que nos rigen como país, especialmente de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, es posible idear, sobre todo, una visión plausible, en el hecho de considerar las muchas posibilidades que en materia del ejercicio democrático quedan y existen en nuestro país; y es que no sólo hago referencia a una sola posibilidad, porque no somos un país con un solo ciudadano, sino con demasiados, los suficientes como para poder tener acceso al régimen, debida y legalmente democrático, pues si en otros países, esto se ha llevado a cabo gracias a la colaboración de todos los que conforman tal o cual Estado, no veo el porqué, más que soñar, con un día, llegar a un plena democracia, podamos aspirar como Estado nacional, a la consolidación de la misma, y con ello, hacernos acreedores ahora sí, al término de país en vías de desarrollo.

Y es que justamente, se puede llevar a cabo lo antes mencionado, con la loable participación de todos los ciudadanos, sino en conjunto (aunque en muchas de las veces, han de realizarse de esta manera algunas de las acciones colectivas para los objetivos que se sigan), sí, de manera que tengan el mismo fin común, y que ello, por ende, se atañe, se atrae, se madura en los procesos de consolidación democrática, claro, sin dejar de lado otras de las características, específicamente aquella que resulta de la conjunción de la legitimidad y credibilidad de las acciones del Estado para con sus gobernados y viceversa; como es el caso de la función de la transparencia, punto y eje central del presente escrito.

Finalmente, a sabiendas de que somos ciudadanos (en potencia) democráticos, siempre habrá espacio para nuevas realidades, oportunidades (como los son las de expresión) y libertades para expresarnos a favor de esa característica de los Estados nacionales modernos, que van desarrollándose y posicionándose en la globalidad de del capitalismo moderno; que es precisamente, la transparencia de las acciones gubernamentales, las cuales nos son, sino signos manifiestos de una democracia plausible y alcanzable.

---

<sup>9</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, Segunda Sección, miércoles 4 de mayo de 2016, p. 7-8