



Ius Comitiãlis

ISSN: 2594-1356

iuscomitalis@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Mari#n Pe#rez, Jose# Edgar
Análisis histórico-jurídico del surgimiento de los órganos de
transparencia y acceso a la información pública de México, Chile y Brasil
Ius Comitiãlis, vol. 1, núm. 1, 2018, Enero-Junio, pp. 175-190
Universidad Autónoma del Estado de México
México

- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Análisis histórico-jurídico del surgimiento de los órganos de transparencia y acceso a la información pública de México, Chile y Brasil

Historical-legal analysis of the emergence of the transparency and public information access agencies of Mexico, Chile and Brazil

JOSÉ EDGAR MARÍN PÉREZ*

Resumen

Este artículo tiene como objetivo realizar una explicación histórico-jurídica entre México, Chile y Brasil sobre la existencia de los órganos estatales encargados de promover la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información pública, realizando un análisis sobre el diseño institucional de éstos, partiendo de sus atribuciones legales y contrastando estadísticas institucionales para entender cuál es la dinámica que siguen y si a la luz de su realidad sociopolítica han funcionado o no. Esta investigación está integrada por cuatro apartados, el primero analiza el concepto de transparencia gubernamental a la luz de teoría jurídico política, el segundo estudia el concepto del derecho de acceso a la información pública como derecho ciudadano, el tercero estudia el surgimiento de los órganos garantes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México y el cuarto expone el comparativo con los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública de Chile y Brasil. Se finaliza con las conclusiones. Lo anterior, con el propósito de realizar un estudio general de los contextos históricos que han detonado la creación de estas entidades públicas de rendición de cuentas.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Palabras clave

Transparencia gubernamental, Acceso a la información, Rendición de cuentas, Información pública.

Abstract

The purpose of this article is to make a historical – legal explanation between Mexico, Chile and Brazil, on the existence of state bodies responsible for promoting government transparency and the right of access to public information, conducting an analysis on the institutional design of these bodies, starting from its legal attributions, also contrasting some institutional statistics, in order to understand what is the dynamics that these organisms follow and whether in the light of their sociopolitical reality they have worked or not. It is composed of three sections, the first will analyze the concept of government transparency in light of political legal theory, the second will study the concept of the right of access to public information as a citizen's right, a third section where will study the emergence of the guarantor bodies of Transparency and Access to Public Information in Mexico, a fourth section where the comparison with the guarantor bodies of transparency and access to public information of Chile and Brazil and the Conclusions will be presented. The foregoing, with the purpose of carrying out a general study of the historical contexts that have triggered the creation of these public accountability entities

Key words

Government transparency, Access to information, Rendering of accounts, Public information.

TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Los distintos gobiernos del orbe mundial en su constante proceso evolutivo han tenido la necesidad de replantear sus alcances y metas. Si bien es cierto que nuestro país se encuentra rezagado evolutivamente, respecto a otros sistemas de gobierno en sus distintas esferas institucionales, también lo es que el replanteamiento de la función pública en sus variables resulta ser un proceso urgente a nivel global.

Históricamente gobiernos emanados de democracias representativas han carecido de ética en sus servidores públicos, quienes por el hecho de generar algún beneficio o privilegio particular de índole económico o político para sí mismos han olvidado los valores que deben permear en el gobierno en virtud de la teoría del Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau, la cual argumenta que debe reinar en toda sociedad que se jacte de ser democrática la transparencia, uno de los valores trascendentales.

De entrada, cuando se hace referencia a este término viene a la mente la idea de cualidad física de cuerpos cristalinos, por medio de la cual se puede observar que se encuentran íntegros, limpios y sin mancha. En el aspecto gubernamental, desde la aparición de las primeras leyes en la materia durante el siglo XVIII, la transparencia ha sido relacionada con la gobernanza y el combate a la corrupción, pero ésta es mucho más amplia, ya que es condición *sine qua non* de todo régimen con vocación democrática. En este sentido, Corona Ramírez opina que “la transparencia es un mecanismo a través del cual los ciudadanos ejercen un derecho, pero a la vez es un medio a través del cual gobiernos e instituciones justifican, evidencian, demuestran o explican su ejercicio, decisiones y acciones” (2015, p.119).

De lo expuesto, encontramos el carácter dual de la transparencia, por un lado entendida como derecho instituido en favor del gobernado, con la finalidad de involucrarlo libremente en el ejercicio de la función pública, y por el otro, como obligación legal de las entidades públicas para informar a la ciudadanía sobre el manejo de los recursos públicos y del ejercicio de sus políticas públicas traducidas en actos administrativos, con independencia de la naturaleza constitucional del ente de que se trate.

La actual configuración de los diferentes gobiernos del orbe mundial y su proceso evolutivo de la función pública ha demostrado la necesidad de replantear los alcances y las metas de éstos. Si bien es cierto que nuestro país se encuentra rezagado evolutivamente con respecto a otros sistemas de gobierno en sus distintas esferas y niveles gubernamentales, también lo es que el replanteamiento de la función pública en sus variables resulta ser un proceso urgente a nivel global. Sin embargo, la transparencia también puede ser vista como el derecho garantizado por el Estado en favor del gobernado para que a través de mecanismos de consulta (impresos y/o electrónicos) pueda acceder a la información que genera el ente gubernamental en el ejercicio de sus atribuciones; es decir, abre la pauta para un escrutinio directo por parte del elemento población respecto a la función pública.

[...] la máxima transparencia y el arraigo a la cultura de la rendición de cuentas en los diversos estamentos y niveles del gobierno es una cuestión de conciencia y compromiso con los valores y sociales pues, sin transparencia, sin acceso a la información y sin rendición de cuentas no hay democracia, no hay un correcto ejercicio del poder, no hay un adecuado desempeño del servicio público, no hay ética pública (Naessens, 2010, p. 2127).

Bajo esta tesis, la condición contraria a la transparencia sería la opacidad, que trae consigo el escamoteo, la mentira y la falta de apertura en detrimento de la población y la propia organización de gobierno. Olavarria Gambi establece lo siguiente:

La transparencia puede ser vista como un bien público que fortalece el funcionamiento institucional, aporta legitimidad al funcionamiento del sistema democrático, a sus instituciones y a las prácticas de administración del Estado, se constituye como mecanismo de control social al establecer desincentivos a prácticas corruptas y generar una más efectiva vinculación de los ciudadanos con el Estado (2012, p. 13).

Se advierte que transparentar un Estado, es decir, abrir el panorama funcional de la gestión gubernamental de los entes investidos de poder público, a través de la información que generan éstos en el desempeño de sus actividades y poniéndola a disposición del elemento población (indicadores, cifras, ordenamientos y desarrollo de actividades y programas derivados de las políticas públicas, que en ejercicio de la obligación constitucional de planeación democrática llevan a cabo), es una tarea compleja toda vez que la cultura de la transparencia gubernamental es reciente. No obstante, la publicación de la información en una sociedad donde el desarrollo tecnológico avanza vertiginosamente y permite difundir fácilmente el cumplimiento de los objetivos institucionales de los organismos públicos; es decir, acercar la función de gobierno al ciudadano.

En esta tesis, si el carácter público de las instituciones obedece a su establecimiento por parte del Estado para cumplir con un mandato constitucional y legal, basado en el interés de la colectividad, entonces también lo será la información que éstos generen. Cabe destacar que en México la tendencia de los últimos tres gobiernos federales ha estado orientada a la apertura del aparato estatal con miras a fortalecer la cultura de transparencia, cuya finalidad es generar un instrumento importante para tratar de medir el nivel de corrupción del gobierno. Por ello, en las entidades federativas el avance se ha dado de forma gradual ya que paulatinamente existe una tendencia inspiradora bajo este proceso de mejora gubernamental.

En este sentido, en el mundo contemporáneo la tendencia de la administración pública ha sido transitar hacia la apertura del aparato estatal con miras a fortalecer la cultura de la transparencia, generando un instrumento importante para tratar de medir el nivel de corrupción en el gobierno, pero aún continúa la pregunta ¿qué es la Transparencia?, al respecto Rodolfo Vergara establece:

Cuando hablamos de transparencia en el gobierno nos referimos a organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. Cuando pedimos que el gobierno sea transparente, estamos solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad (2007, p. 9).

Se advierte que transparentar un Estado es abrir el panorama funcional de la gestión gubernamental de los entes investidos de poder público a través de la información que éstos generan en el desempeño de sus actividades y poniéndola a disposición de la ciudadanía. Transparentar información (estados financieros, salarios de servidores públicos, indicadores, cifras, ordenamientos, desarrollo de actividades de

políticas públicas, entre otros tipos) establece una tarea compleja toda vez que la cultura de la transparencia gubernamental es reciente y en latitudes del orbe mundial incipiente; Barrera Zapata establece:

[...] vista desde la óptica gubernamental, la transparencia puede definirse como la obligación jurídica que tiene un gobierno para generar o resguardar archivos con evidencias documentales de su gestión, que contenga información de calidad y facilitar su acceso a cualquier persona, por medios tradicionales o electrónicos, respetando el derecho que tienen para acceder a dicha información. Desde el punto de vista del ciudadano, la transparencia se definiría como la obligación gubernamental de respetar el derecho de acceso a la información y proporcionar aquella información de calidad, que genera y conserva, mediante diversos medios que faciliten el acceso a cualquier persona, sin restricciones (2010, p. 51).

Se interpreta que la transparencia en su carácter de concepto teórico obtiene un valor como obligación de doble matiz, mientras que para el gobierno es una obligación de hacer y una responsabilidad que se actualiza en cada petición de la ciudadanía; es esta última concepción la que se presenta ávida de hacer valer su derecho constitucional de acceso a la información pública. No obstante, la publicación de la información en una sociedad donde el desarrollo de la tecnología avanza vertiginosamente permite difundir el cumplimiento de los objetivos institucionales de los organismos públicos. Es decir, si el carácter público de las instituciones obedece a su establecimiento por parte del Estado para cumplir con un mandato legal basado en el interés de la colectividad, también lo será la información que éstos generen; Jacqueline Peschard opina:

[...] la transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia (2007, p. 12).

Con base en lo anterior, se advierte que en México, desde la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, se estableció que los Sujetos Obligados por ésta Ley deberán tener en sus portales web institucionales un catálogo de información pública de oficio, el cual tiene que contar con información permanente y actualizada periódicamente, cuya finalidad es transparentar la gestión pública del ente gubernamental, siendo de lo más diversa, ya que recoge los estados financieros de la entidad pública, el marco normativo, el directorio de servidores públicos, las adquisiciones, el catálogo de beneficiarios, el catálogo de percepciones de los servidores públicos, entre otras obligaciones, pues esta publicación representa una ventana importante para tener un panorama de cómo se encuentra trabajando una institución pública.

Bajo esta óptica, la implementación de herramientas, como las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's), propicia que la ciudadanía tenga acceso a la

información de las entidades gubernamentales. Asimismo, es importante mencionar que la transparencia gubernamental ha encontrado en el *patrimonialismo de la información* un obstáculo para su consolidación como baluarte de la función pública, dicha conducta trae aparejada la idea de que el servidor público que genera la información es dueño de ella y ha causado que la opacidad se haya enquistado en la acción de gobierno.

Si la transparencia gubernamental rompe con dichas desviaciones, entonces podrá caminar hacia su culturalización social, lo cual permitirá vencer vicios que han hecho de nuestro país un paraíso para la corrupción, tal y como lo demuestran estudios como la métrica emitida anualmente por el Transparency International,¹ donde nos encontramos reprobados.

La transparencia de la información pública tiene particular importancia en el estado democrático de derecho debido a que es una consecuencia política del ejercicio de la libertad individual de *ser informado*. En los estados democráticos² la libre discusión es un componente jurídico previo a la toma de decisión que afecta a la colectividad y es imprescindible para su legitimación; sobre este proceso evolutivo, Luna opina:

[...] en la actualidad cuando se habla del concepto de transparencia, se hace referencia a la apertura de normas, de comportamientos, actos de gobierno y de quienes los efectúan. El término responde a las diferentes necesidades del Estado de comunicar información a la sociedad, pero también de garantizar el acceso libre de los ciudadanos a ella, ya sea sobre procesos, documentos, datos, acciones, decisiones, proyectos, etc. (2012, p. 12).

Bajo esta perspectiva, se destaca que el papel del Estado contemporáneo es garantizar la difusión de información, ya que este proceso es esencial en cualquier país que se precie de ser democrático. De esta manera, la transparencia busca un cauce legal a través del orden jurídico, los Estados democráticos en su mayoría han constitucionalizado el principio de máxima publicidad a ser respetado por parte de los organismos públicos, por lo que el sigilo respecto a la información debe ser excepcional y justificado (causas de clasificación). Se concluye que la transparencia se encuentra integrada por el principio de máxima publicidad conjugado con el derecho a la información.

El Estado democrático de derecho, debe ser humanista por definición, ninguna de sus actividades y, por ende, ninguna de las atribuciones de sus órganos, puede ser ajena a la protección y desarrollo de los derechos de los habitantes. De esta manera, toda la actividad estatal -desde su proyección constitucional hasta sus pormenores legislativos y reglamentarios- debe ser orientada por la cauda de los derechos esenciales que por la vía del derecho se deben proteger y auspiciar (Uribe, 2010, p. 20).

1 Según el estudio anual emitido por Transparency International, edición 2016, México se ubicó en el lugar 123 de los países con mayor corrupción, de un total de 176 naciones evaluadas y reprobado con una calificación de 30 puntos en una escala de 100, disponible en: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

2 El uso en este artículo del término *Estado(s) democrático(s)* se sustenta en los datos proporcionados por el Índice de Democracia 2016, emitido por la revista británica *The Economist*, disponible en: https://www.eiu.com/public/tropical_report.aspx?camapaignid=DemocracyIndex2016

Se puede afirmar que la transparencia en su carácter dual, es decir, como obligación institucional y derecho fundamental, requiere de la creación de órganos del Estado independientes y con naturaleza garantista que promuevan la transparencia en el actuar de las autoridades, más allá de los fines éticos de buen gobierno y como parte del proceso democratizador de la sociedad, aunado a que la transparencia gubernamental coadyuva en fortalecer el proceso legal por el que se decanta la voluntad democrática y por el que los órganos del Estado manifiestan su responsabilidad por contribuir a la cultura de la legalidad.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Antes de abordar esta temática es importante citar los antecedentes históricos del mismo para situar en un plano objetivo y claro sus orígenes, conceptos y resultados a través del tiempo. En 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, apareció el concepto de Derecho a la Información, el cual nació como respuesta a los conceptos de libertad de expresión o de imprenta, que resultaban insuficientes para comprender y dar solución a la amplia y compleja actividad informativa. A partir del artículo 19, que a la letra dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (Naciones Unidas, s.f.) se desprende el cúmulo de derechos que integran el contenido del Derecho de Acceso a la Información, entre ellos: derecho a no ser molestado a causa de las opiniones; derecho a investigar opiniones; derecho a recibir informaciones; derecho a recibir opiniones; derecho a difundir informaciones y derecho a difundir opiniones. Por lo que se infiere un conjunto de tres facultades interrelacionadas: difundir, investigar y recibir información agrupada en dos vertientes, a saber: el derecho a informar y el derecho a ser informado. Sánchez Areal (en Hermosillo Marín y Herrera Meraz, 2008) entiende el Derecho a la Información como:

una disciplina jurídica, que nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, define así a este derecho como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos notorios” (p. 32)

Este derecho conlleva la facultad que tiene toda persona, incluyendo a las personas jurídico colectivas para acceder a la información pública generada, o en poder de entes que realizan una función pública.

Actualmente el Derecho a la Información, o lo que de manera pragmática engloba lo que es el Derecho de Acceso a ésta, constituye por sí mismo una nueva rama de la disciplina jurídica, con respecto a otras que son consideradas clásicas dentro del Derecho; Villanueva considera el Derecho a la Información como una: “[...] rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídi-

cas que regulen los alcances y los límites del ejercicio en las libertades de expresión y de información a través de cualquier medio” (1999, p. 10).

El Derecho a la Información es una disciplina jurídica joven dentro del amplio mundo jurídico, su origen es el Derecho Constitucional y los Derechos Humanos que comprende, entre otras cosas, el estudio y la tutela del derecho a la imagen propia, derecho a la intimidad y la vida privada, el derecho en Internet, derecho de la radio, televisión y cinematografía, derecho de imprenta, expresión, deontología informativa y ética periodística, secreto profesional del periodista y el Derecho de Acceso a la Información. Por ello, se debe abordar el Derecho a la Información como una institución amplia y con un horizonte teórico y doctrinal dentro de las Ciencias Sociales, ya que en esta materia convergen los derechos de orden civil, político y humano en un sentido de legalidad y cumplimiento con las directrices constitucionales que enmarcan la vida pública de los gobiernos y las sociedades actuales. Se puede afirmar que el Derecho de Acceso a la Información Pública considera que ésta forma parte del discurso político-administrativo de las instituciones públicas, legitimadas por parte del Estado para desarrollar sus tareas fundamentales.

Dicho discurso debe estar apegado a la naturaleza humana, es decir, reconociéndolo como valor o premisa fundamental en favor del individuo o gobernado, pero sin perder de óptica la realidad política imperante en el Estado. Si bien es cierto que el contexto social determina en gran parte el desarrollo pleno de las libertades, también lo es que el proceso comunicativo, surgido a partir del derecho a informar y ser informado, no puede ni debe verse limitado por autoridad alguna. Por lo que, con independencia de que existan movimientos políticos, revoluciones sociales o culturales, o fenómenos económicos, el derecho de acceso a la información como producto de una acción comunicativa del poder hacia los ciudadanos⁴ debe mantenerse inamovible e inmutable.

Entonces surge la pregunta ¿El derecho de acceso a la información ayuda a legitimar o consolidar un gobierno o proyecto de administración pública? La respuesta bajo la experiencia social de los últimos quince años en México indica que sí, ya que derivado del proceso de apertura informativa por parte del gobierno, el ciudadano se ve beneficiado de la información pública que le es ministrada por las instituciones y los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública, creando con ello un proceso secuencial en el que las instituciones también se ven fortalecidas al brindar información, legitimando no solo el discurso del aparato estatal, sino de la gestión pública en su conjunto, es decir, que coadyuva al fortalecimiento de administraciones y sistemas, generando un clima de mayor gobernanza y apertura público-institucional.

4 Aseveración sustentada en los postulados de Jürgen Habermas expuestos en “*Teoría de la Acción Comunicativa*”.

SURGIMIENTO DE LOS ÓRGANOS GARANTES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO A LA LUZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA Y DE LA EMISIÓN DE LA LEY GENERAL EN LA MATERIA

El objetivo de este apartado es estudiar el origen, desarrollo y evolución de los organismos garantes de transparencia y acceso a la información pública en México. Normalmente la construcción de las instituciones en este país se ha dado a través de las reformas impulsadas por el Poder Legislativo Nacional, pero existe una problemática social que atender de manera preponderante. De manera general, esa construcción jurídica se origina en la base del sistema jurídico-político de México, pero en materia de transparencia no sucedió así, ya que a partir del régimen de transparencia gubernamental a nivel nacional surgió de la emisión en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Si bien es cierto que el derecho a la información se encontraba consagrado en el artículo 6 de la Carta Magna, a partir de la reforma política de 1977-1978 este artículo no preveía un método para el ejercicio de este derecho, órgano garante, medios de impugnación frente a negativas de la institución gubernamental para brindar la información solicitada y los mecanismos jurídico-institucionales necesarios para ser justiciable el derecho de acceso a la información y de manera prioritaria la Transparencia Gubernamental.

Lo anterior se justifica toda vez que siendo el combate a la corrupción uno de los principales postulados del Estado de Derecho de las administraciones de la tercera parte del siglo XX y de estos primeros 17 años del siglo XXI, resultó fundamental que México contara con mecanismos para garantizar el derecho y la obligación de las instituciones públicas en pro de la consolidación de la cultura de rendición de cuentas.

En este contexto, la reforma constitucional de 2007 incorporó entre otras cosas el reconocimiento constitucional del derecho fundamental de acceso a la información, que pudiera traducirse en las prerrogativas de mantenerse informado e informar, así como la transparencia gubernamental con la finalidad de que el ciudadano realice en el ámbito individual una actividad de fiscalización personalísima de la función pública, traducida en datos públicos.

Luego de siete años del desarrollo del Acceso a la Información y la Transparencia Gubernamental, a través de la implementación de un esquema nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigilado por los órganos garantes de transparencia y acceso a la información, como el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), hoy Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), así como de los órganos garantes de las entidades federativas, es importante resaltar el desarrollo de estas instituciones públicas bajo un ámbito de rendición de cuentas, lo cual ha llevado al posicionamiento de este derecho y esta obligación al interior de los sujetos obligados, reconociendo que en ocasiones este proceso ha sido paulatino y que por medio de un esfuerzo de individuos, instituciones, sujetos obligados y sociedad civil organizada se han sentado las bases de esta nueva perspectiva.

Dentro de esa dinámica jurídica-social e institucional de la transparencia surgió, del mismo modo, la materia de protección de datos personales, la cual, si bien es cierto no cobra relevancia pragmática para el desarrollo de la presente investigación, es pertinente redactar algunas líneas sobre dicha materia.

En este devenir histórico en el que por años se debatió en la academia, sociedad civil organizada y órganos de representación política nacional (Cámara de Diputados Federal y Senado de la República) en pro de la autonomía constitucional del otrora IFAI, hoy INAI, y de transparentar los recursos públicos e información que generan otros organismos en el ejercicio de sus funciones (sindicatos, partidos políticos de forma directa -ya no así indirecta-, fideicomisos privados o toda persona jurídico colectiva que reciba recursos del erario público o ejerza actos de autoridad), y después de un constante intercambio de ideas, el 7 de febrero de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una nueva reforma al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo la última hasta ahora.

Posterior a esta reforma, resultaba oportuno contar con una ley marco que condensara lo establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscando el cumplimiento a las aspiraciones de dicho precepto, homologando el ejercicio del derecho de acceso a la información a nivel nacional, así como el cumplimiento irrestricto de las obligaciones en materia de transparencia, estableciendo una serie de máximos y mínimos para el cumplimiento de la publicación de la información pública de oficio por parte de los sujetos obligados. Esta Ley General fue publicada a través del DOF el 4 de mayo de 2015.

COMPARATIVO CON LOS ÓRGANOS GARANTES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CHILE Y BRASIL

La realidad sociopolítica de México frente a Brasil y Chile ha sido diversa toda vez que aunque los tres países forman parte de América Latina, su contexto histórico es diferente. Por lo que respecta a México, su historia institucional emanó de una revolución social y del entramado organizacional que establecieron los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante 81 años, y que con el arribo por primera vez en 2000 de un gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), la transparencia y el acceso a la información pública se convirtieron en exigencias sociales nacionales e internacionales que propiciaron la creación de las instituciones administrativas y legales para hacer justiciable, por un lado, el derecho de acceso a la información pública y exigible la transparencia gubernamental.

Desde 2002 México ha experimentado una transformación respecto a la acción de gobierno con la creación de un sistema nacional de transparencia que ha ido reproduciéndose en las entidades federativas.

Las reformas que ha habido, como la de 2007-2008 y la última de febrero de 2015, han sumado a sus avances el establecimiento de un sistema estatal para el ejercicio de la autodeterminación informativa (protección de datos personales).

El Órgano de Transparencia en México es el Sistema Nacional de Transparencia, al que se integraron de manera voluntaria los órganos garantes locales de transparencia y acceso a la información pública, abonando a la construcción de un espacio de intercambio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación interinstitucional llamado Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, constituido el 16 de junio de 2004 con la participación del entonces IFAI (hoy INAI) y ocho órganos garantes estatales. El acta constitutiva tuvo como testigos al Mau-

ricio Merino Huerta, profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y al Ernesto Villanueva Villanueva, profesor investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Paulatinamente, y a lo largo de las subsecuentes reuniones, fueron integrándose los demás órganos garantes locales hasta que se tuvo una totalidad de 33 instituciones (32 órganos garantes locales y el entonces IFAI); este organismo está encargado de:

- Garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental.
- Proteger los datos personales que están en manos tanto del gobierno federal como de los particulares.
- Resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado (DOF, 2016).

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (12 de junio de 2003) más de 240 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de responder a solicitudes de información bajo la vigilancia del ifai. Promueve la recepción de estas solicitudes a través de internet, mediante el sistema INFOMEX.

Actualmente, este organismo cuenta con una filosofía de servicio que contempla una misión, trabajar para garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales, así como para promover en la sociedad y en el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad” y una visión, ésta se centra en el fortalecimiento y perfeccionamiento de acciones que realiza el Instituto, a fin de que sea eficaz en el desempeño de su responsabilidad pública (SNT).

CASO CHILE

Esta nación, que también a finales del siglo xx derrocó el régimen militar de Salvador Allende, comenzó una etapa de transición y apertura democrática a partir de la Constitución de 1980, auspiciada por Augusto Pinochet, hecho que fue parteaguas para la modificación en años recientes del marco legal chileno que ampara, entre otras garantías, la del acceso a la información pública y a la transparencia en el manejo de los recursos públicos. La exigencia social, la apertura económica y comercial fueron detonantes en la transformación democrática chilena después de los escándalos en los que se vio envuelto el mandatario Pinochet.

Bajo el gobierno de Michelle Bachelet se ha consolidado el amparo estatal de políticas pro transparencia; en 2005 se impulsó la apertura de la declaración patrimonial y conflictos de interés, la regulación del *lobby* y el acceso a la información del Estado; no obstante, la alternancia entre Piñera y Bachellet, quien resultó reelecta en 2014, destapó actos de corrupción, contra lo cual se han implementado políticas incrementales en aras de abatir la corrupción y hacer trasparente el manejo de los recursos públicos.

En el caso de Chile nos encontramos una política de transparencia impulsada desde el gobierno central, mientras que en México la transparencia ha sido genera-

da en replicabilidad de la federación a los gobiernos subnacionales y paulatinamente al ámbito local.

El Consejo para la Transparencia es el organismo encargado de la transparencia en Chile, se trata de una corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Administración del Estado. Su principal labor es velar por el cumplimiento de dicha ley, promulgada el 20 de agosto de 2008 y vigente desde el 20 de abril de 2009. Asimismo está encargado de promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información pública; es decir, es la institución encargada de hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Transparencia y amparar el derecho de los particulares.

Para el trámite de las solicitudes, es esencial que primero se solicite directamente la información al organismo público que la tiene; el Consejo solo actúa como una especie de segunda instancia (CPLT).

CASO BRASIL

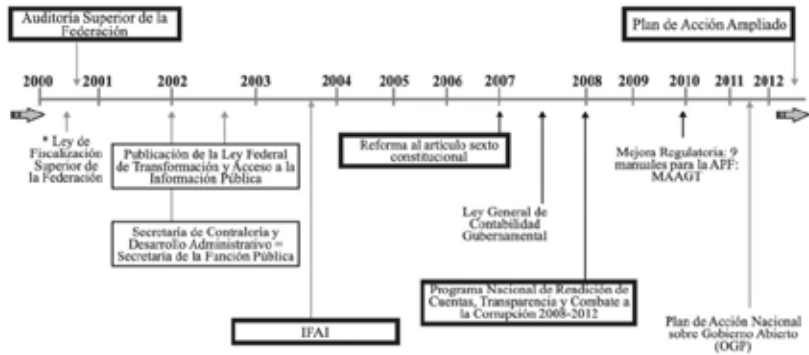
Brasil tiene una República Federativa similar al caso mexicano, no obstante, como en el caso de Chile, la política de transparencia ha sido impulsada también por la presión de la ciudadanía para conocer los asuntos públicos.

En el año 2011 la presidenta Rousseff sancionó la ley de Libre Acceso a la Información Pública y la ley que crea la Comisión Nacional de la Verdad, para investigar las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado brasileño, entre las décadas de los años cuarenta y los años ochenta, es decir desde la renuncia a la que fue forzado Getulio Vargas, que abrió paso a la llamada República Nueva (1945-1964), hasta la Constitución de 1988, que cerró definitivamente el período de la dictadura militar (1964-1985) (Sweig, 2014, p. 23).

Entre los ordenamientos que destacan el acceso a la información se encuentra la Ley de Acceso a la Información Pública de 18 de noviembre de 2011, la cual se guía por los principios de máxima publicidad de la administración pública. El secreto es la excepción; en este sentido, el artículo 3 del ordenamiento citado establece las siguientes directrices estratégicas:

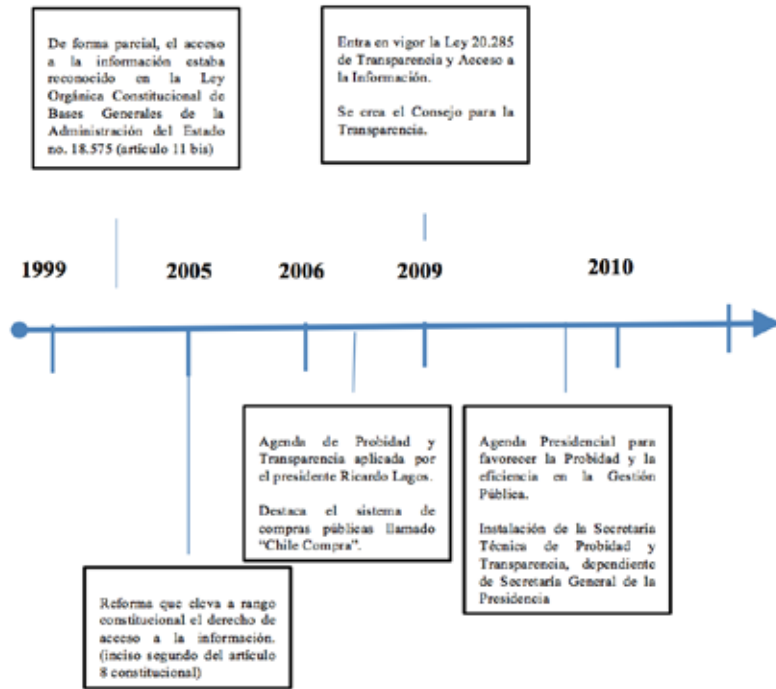
- Divulgación de información de interés público, independientemente de las solicitudes.
- Uso de los medios de comunicación posible gracias a la tecnología de la información.
- Fomentar el desarrollo de una cultura de transparencia en la administración pública.
- Desarrollo del control social de la gestión pública. (Constituição da República Federativa do Brasil).

Figura 1. Relación temporal de la transparencia en México



Fuente: Mesina Ramírez (2013).

Figura 2. Relación temporal de la transparencia en Chile



Fuente: elaboración propia con base en Sousa Oliva (2010).

Figura 3. Relación temporal de la transparencia en Brasil



Fuente: Mesina Ramírez (2013).

CONCLUSIONES

La comparación histórica de políticas públicas tiene como finalidad realizar una prospectiva del diseño, desarrollo, implementación y evaluación de políticas gubernamentales para la satisfacción de necesidades sociales. En este orden de ideas, históricamente la creación de los organismos de transparencia y acceso a la información pública en México, Brasil y Chile, respectivamente, ha sido desarrollada con la finalidad de hacer exigible el cumplimiento de las obligaciones de transparencia; es decir, a través de la publicación de información relacionada con el acontecer gubernamental, mientras que en el caso del derecho fundamental de acceso a la información pública, la labor desarrollada por estos organismos ha obedecido a cumplir con la aspiración social de hacer justiciable este derecho. Por lo tanto, resulta fundamental advertir que el desarrollo de estas entidades públicas ha tenido como punto de partida la creación de leyes de transparencia y acceso a la información en los tres países.

Dicha premisa es fundamental, ya que para realizar un análisis exhaustivo de las políticas públicas estatales, que han detonado la creación de organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información, debe resaltarse que el contexto histórico de los países en estudio ha sido diverso.

En el caso de México, la realidad social del arribo a la transparencia y el acceso a la información pública ha transitado bajo un esquema presidencial a ultranza, mismo que después de la elección del 2000 dio muestras de una aspiración tendiente a la apertura de la función pública, producto de la participación de la sociedad civil en coordinación con el gobierno federal, situación que paulatinamente ha permeado en el ambiente político-administrativo de dicha nación. Sin embargo, aunque en el caso chileno y brasileño, respectivamente, en materia de transparencia y acceso a la información pública, la conformación de sus entidades públicas en la materia fue producto de la experiencia vívida posterior a los gobiernos de corte militar, en ambos países los avances institucionales han sido plausibles, incluso dando muestra de que con independencia de la organización administrativa

entre uno y otro, recordando que la forma de organización administrativa brasileña es federalista y la chilena centralista. En ambas naciones el mejoramiento institucional ha sido constante.

En esta tesitura, México también ha sido participe de un diseño y mejoramiento constante de los organismos de transparencia y acceso a la información, a través de la creación del INAI, antes IFAI, quién tiene la tarea de ser la entidad pública, organismo que dirige el reciente Sistema Nacional de Transparencia, vinculando con los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública de las entidades federativas mexicanas.

No obstante, los avances en México respecto a la materia han quedado por debajo de los esfuerzos brasileños y chilenos en su conjunto, ya que en el primer país, la labor se realiza de forma coordinada por dichas entidades y el congreso, llevando a la destitución de una presidenta por acusaciones de corrupción, mientras que en el caso chileno ha llevado a la transición democrática y pacífica entre gobiernos emanados de distintas fuerzas políticas.

Se resalta que en el caso brasileño y chileno una constante plausible ha sido la incorporación de la sociedad civil organizada al proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, llevadas a cabo por los órganos de transparencia y acceso a la información pública, lo que ha permitido detonar no solo ambas instituciones, sino también dar paso al desarrollo del gobierno abierto.

Bajo esta óptica, uno de los retos más importantes que tienen el INAI y los organismos garantes en estudio es incorporar a la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas estatales de transparencia y acceso a la información, teniendo como finalidad última el gestar una verdadera cultura de rendición de cuentas.

Finalmente, el estudio de las políticas públicas comparadas en materia de transparencia y acceso a la información pública constituye una amplia herramienta que si bien no resulta ser una panacea para solucionar los problemas que tiene México sí representa un paso hacia adelante en busca de la gobernabilidad democrática a la que aspiramos.

REFERENCIAS

1. Barrera Zapata, R. (2010). *Una transparencia dolorosa, La gestión pública de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. (IAPEM).
2. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión LXIII. (4 de mayo de 2015) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, consultado el 03 de septiembre de 2015.
3. Consejo para la Transparencia (s.f.) ¿Qué es el CPLT?, disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/consejo/2012-12-18/190048.html>, consultado el 14 de junio de 2017.

4. Corona Ramírez, U. (2015). *El Cotidiano*, (190) enero-abril, pp. 119-122.
5. Habermas, J. (1993). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Taurus.
6. Hermosillo Marín, R. G., Herrera Meraz, C. (2008). *Gobierno bajo la lupa, Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información*. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
7. Luna Pla, I. (2012). *Transparencia política, acceso a la información y consolidación democrática: El papel del TEPJF*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
8. Mesina Ramírez, Juan J. (2013). *En México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
9. Naciones Unidas (s.f.). La Declaración Universal de Derechos Humanos, disponible en: www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/
10. Naessens, H. (2010). Ética pública y transparencia. En Tristán, Eduardo Rey, Calvo González, Patricia, 200 años de Iberoamérica (1810-2010): Congreso Internacional: Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (pp. p.2113-2130). España: Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios.
11. Olavarria Gambi, M. (2012). *La institucionalización y gestión estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo, Consejo para la Transparencia.
12. Peschard, J. (2007). *Transparencia y Partidos Políticos*. México: IFAI.
13. Secretaria de Gobernación (s.f.). DECRETO por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: http://www.dof.gob.mx/aviso/2493/SG_090516/SG_090516.html, consultado el 14 de junio de 2017.
14. Sistema Nacional de Transparencia (s.f.). ¿Qué es el SNT?, disponible en <http://www.snt.org.mx/index.php/component/content/category/2-uncategorised>, consultado el 14 de junio de 2017.
15. Sousa Oliva, José D. (2010). *La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: El cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas*. Chile: Universidad de Chile.
16. Sweig, J. E. (2013). Brazil's Rousseff: Continuity and Tests. Council on Foreign Relations/. *The National Interest*, (123) January-February, (s.p.), disponible en: https://www.jstor.org/stable/42896534?seq=1#page_thumbnails_tab_contents, consultado el 18 de enero de 2018.

17. Transparency International the global coalition against corruption (2017). Corruption perceptions index 2016, disponible en: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table, consultado el: 15 de enero de 2017.
18. Uribe Arzate, E. (2010). *La naturaleza constitucional dual del Derecho a la Información y su papel en la construcción del Estado Constitucional en México*. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
19. Vergara, R. (2007). *La Transparencia como problema*. México: IFAI.
20. Villanueva Villanueva, E. (1999). *Régimen jurídico de las libertades de expresión*. México: Fragua.
21. Villanueva Villanueva, E. (2011). El derecho de acceso a la Información Pública en Oaxaca. *Derecho Comparado de la Información*, (10), julio-diciembre, (s.p.).