



**MOVIMIENTO
CIUDADANO**

TRANSPARENCIA PARA MILLENNIALS (POR Y PARA ELLXS)

**ROBERTO MANCILLA
CON ILUSTRACIONES DE OLIVER GONZALEZ**

TRANSPARENCIA PARA MILLENNIALS (POR Y PARA ELLXS)

INTRODUCCIÓN

Hoy por hoy la transparencia es un concepto en boga, nos quejamos que X o Y servidores o instituciones públicas actuaron sin transparencia aunque no siempre tenemos una idea clara de lo que ésta consiste y cuáles son sus implicaciones. El propósito de este breve cuadernillo consiste en proveer una introducción al alcance de todos. Para ello seguimos el camino de Rius: explicar todo con monos, los cuales provee habilidosamente, en este espacio, Oliver González.

El título del cuadernillo tiene razón de ser porque tanto el artista como su servidor, Roberto Mancilla (el redactor), nacimos después del 83 y, por ende, pertenecemos a una vilipendiada generación: los millenials. Se dice que somos apáticos, matamos industrias¹ y, en general, somos la razón de los males del Universo². Sin embargo, si algo vino a demostrar el sismo del 19 de Septiembre de 2017 es que no lo somos³ y, en vista de que hay muchos jóvenes interesados en participar en los asuntos públicos, creamos este texto introductorio haciendo uso de un sentido del humor hecho por medio de referencias culturales (algunas basadas en memes) que compartimos como generación.

Como millenial, yo no soy apático de los asuntos públicos y, si alguna vez me dieron ganas de serlo, no fue por culpa de los esfuerzos de mi generación. Lo que sí veo es que no existe mucha información disponible en materia de datos personales, transparencia y otros temas que deben ser conocimiento de todos, jóvenes o viejos. Por esta razón, me arremango la camisa y pongo en uso mi doctorado en derecho constitucional para escribir este texto, parte de un esfuerzo de Movimiento Ciudadano para poner a disposición del público en general el conocimiento necesario en materia de gobierno abierto y rendición de cuentas.

En nuestro planteamiento queremos contestar dos preguntas: ¿Qué es la transparencia? ¿Para qué sirve? Hecho esto, haremos una breve historia de cómo se ha dado el derecho de acceso a la información y la transparencia en México, para después

mostrar los aspectos prácticos. La idea no es tanto hablar del concepto, de eso se ha encargado gloriosamente el INAI con sus cuadernillos introductorios que tocan una variedad de temas y cuya lectura recomendamos.

Lo que a nosotros nos importa es plantear la introducción más completa y práctica posible sobre este tema del que no existe suficiente información, hecha de forma que la puedas leer en un café, en el metro, en la casa, mientras riegas el jardín, o donde gustes, y le entiendas en el menor tiempo posible. Transparencia de todos y para todos.

En lo personal, espero que estos cuadernillos sean útiles para quienes los lean y, si alguien se echa una risa—grande o chiquita—me doy por satisfecho.

**ATENTAMENTE,
ROBERTO MANCILLA**

*Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano,
doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley, y nacido en 1986.*

¹El Financiero, “Millenials están ‘aniquilando’ a varias industrias” <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/millennials-estan-aniquilando-a-varias-industrias.html>

²El País, “Millenials: dueños de la nada” https://elpais.com/elpais/2017/06/11/opinion/1497192510_685284.html

³El País, “La generación del sismo: más pobres, con menos oportunidades y decepcionados con el Gobierno” https://elpais.com/internacional/2017/10/26/mexico/1509031822_320557.html

¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA?

Dicen por ahí que la luz del sol es el mejor desinfectante⁴.

La transparencia siempre se ha relacionado con la idea de poner las cosas en la luz; Etzioni juega con esta frase y dice que “la transparencia es el mejor desinfectante”⁵. Este concepto implica hacer pública la toma de decisiones del gobierno y permitir su discusión por parte de los diferentes actores sociales.

Por otro lado, la reputada ONG Transparencia Internacional proporciona una definición adicional de transparencia⁶:

La transparencia consiste en arrojar luz sobre las normas, planes, procesos y acciones. Es saber por qué, cómo, qué y cuánto. La transparencia asegura que los funcionarios públicos, gerentes, miembros del consejo y empresarios actúen de forma visible y comprensible, e informen sobre sus actividades. Y esto significa que el público en general puede pedirles cuentas.

Sin duda, esta definición es un escopetazo...



⁴Esta cita es atribuible a Louis Brandeis (1856-1941), Juez de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, reputado abogado y activista.

⁵Amitiai Etzioni, “Is Transparency the Best Disinfectant?” <https://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/documents/295Transparency.pdf>

⁶Transparency International “What is transparency?” <https://www.transparency.org/what-is-corruption#what-is-transparency>

...pero si la desglosamos, podemos entender varias cosas importantes:

1. La transparencia puede aplicar tanto al gobierno como a empresarios.
2. Es una forma de hacer las cosas.
3. Para aplicarse, se requiere la existencia de leyes, infraestructura y reglas internas.
4. Su finalidad es poner las cosas al escrutinio público.

Si hablamos del aspecto “privado” de la transparencia, como algo que involucra a las empresas y a los mercados, existe una teoría de la transparencia, como parte de la ciencia económica; en inglés se llama *governance* y en español se ha llamado gobernanza. En esta idea, se dice que cuando los consumidores tienen conocimiento de las características de los productos que van a comprar, pueden controlar la dirección de la economía al ejercer su poder adquisitivo como un voto, decidiendo cuál empresa triunfa y cuál no⁷.



En el ámbito político y gubernamental, entendido como lo público, se habla de que la transparencia, al procurar una apertura de información, permite que los ciudadanos tomen decisiones informadas a la hora de ejercer su voto⁸.

Ambas ideas presuponen que las personas son capaces de hacer decisiones racionales⁹ y basadas en el interés propio cuando tienen la suficiente información disponible. A esta idea se le conoce como *homo economicus* y ha sido desmentida por Daniel Kahneman y Richard Thaler (entre otros), premios Nobel de Economía de 2002 y 2017 respectivamente.

⁷ Etzioni, op. cit.

⁸ Etzioni, op. cit.

⁹ Obviamente quien crea esto no me ha visto pasar por una librería, teniendo dinero en la cartera.

Esto es una simplificación, pero lo importante es notar que la transparencia, al poner a nuestra disposición información sobre qué hacen el gobierno y los actores relevantes, nos permite saber qué carajos está pasando y usar nuestra libertad de expresión para reclamar cuando se hagan cosas con las que no estemos de acuerdo. Si, el voto se puede usar para castigar, pero no siempre ha pasado así.



El concepto de moda en México es, mayormente, la transparencia gubernamental. Sin embargo, la división entre lo que es público o privado no es siempre clara. Por ejemplo, hay actores privados que pueden ejercer actos que afecten al público en general o reciben fondos públicos. Éste es el caso de los partidos políticos, los sindicatos y empresas que cuentan con participación gubernamental.

El artículo 1º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que la transparencia aplica a “Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo” de:

1. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Local y Federal).
2. Órganos autónomos (Local y Federal).
3. Partidos políticos (Con registro nacional y local).
4. Fideicomisos.
5. Fondos públicos.
6. Y en general, “...cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.”

Todos los sujetos antes mencionados tienen la obligación de hacer pública cierta información que pide la Ley en una página de Internet diseñada para tal propósito y en el Portal Nacional de Transparencia. Además, tienen el deber de responder solicitudes de acceso a la información, sin necesidad de que se tenga que justificar dicha petición. Esto tiene el propósito de pasar de esto...



...a esto.



¿PARA QUÉ SIRVE?



La transparencia y el acceso a la información son derechos fundamentales consagrados en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 6°. *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

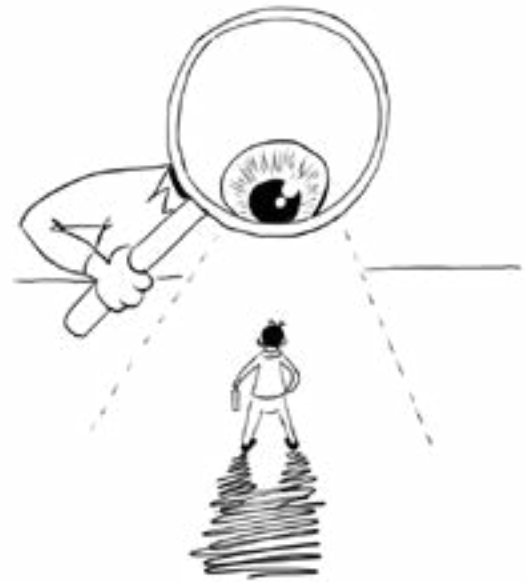
El acceso a la información es un derecho, pero para que el mismo no se quede atrapado en el texto de la Ley Suprema como una buena idea, se necesita que el gobierno recopile, sistematice y modifique la información pública, de una forma tal que la mayor cantidad de ciudadanos tenga disponible la mayor cantidad de información.

El que el derecho de acceso a la información se haga valer, implica también la existencia de la rendición de cuentas. Ésta se entiende como una serie de actos de gobierno, por parte de todos sus integrantes, en el que ponen a disposición del público información atinente a sus acciones y gestión de recursos durante un periodo de tiempo determinado, además de responsabilizarse por los mismos en caso de que hayan incurrido en acciones consideradas por los ciudadanos como sub-óptimas o contrarias a la ética.

En el Título Cuarto de la Constitución, acerca de “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado,” se comprenden los artículos 108 al 114. En estos se ve el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y las bases del Sistema Nacional Anticorrupción y comprenden el aspecto de sanción del que habla la rendición de cuentas.

La transparencia resulta de la intersección del derecho de buscar, recibir y difundir información, y de la exigencia que tiene el gobierno de hacer pública la mayor cantidad de información a la mayor cantidad de personas, para efectos de que se audite a los servidores públicos y se les sancione si actúan fuera de la ética y la Ley. Es decir, la transparencia es el hijo del derecho de acceso a la información y de la rendición de cuentas.

A partir de esto, la transparencia implica, por una parte, la existencia de mecanismos que permitan a la información pública corresponder a los distintos sujetos obligados, y por la otra, la existencia de canales de comunicación entre los obligados y la ciudadanía en general. En la práctica, las leyes que llevan esto a la práctica son la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



Idealmente, la transparencia le quita espacio de maniobra a la corrupción, al poner información disponible al público para que el mismo investigue. Esto le da una herramienta importante a académicos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil, para realizar importantes investigaciones. Si crees que esto no importa, recuerda que los grandes escándalos que han acontecido desde 2012 a la fecha se han hecho públicos por medio del rastreo y corroboración de la veracidad de la información que se sube a portales de transparencia. O puesto de otra forma...



En aras de crear una cultura de gobierno, ambas leyes de transparencia prevén la posibilidad de crear políticas de transparencia proactiva; es decir, el conjunto de acciones concretas destinadas a publicar información adicional (y, por supuesto, útil) a los mínimos que exige la Ley. La relevancia de estas medidas reside en la posibilidad de que un servidor público tenga mayor legitimidad ante la ciudadanía si las llega a cumplir.



LA HISTORIA DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO



En México, la transparencia y el acceso a la información han progresado de forma gradual. El primer antecedente se da en la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 6 de diciembre de 1977, cuando se establece en la redacción “...el derecho a la información, será garantizado por el Estado.” A pesar de que se establece un derecho de corte general, el cambio se dio en el contexto de la reforma política prometida por López Portillo; por muchos años esta enmienda fue entendida como una garantía social de los ciudadanos canalizada por medio de los partidos políticos¹⁰.

Esta interpretación fue dada por la Suprema Corte en 1985 y 1992, la cual cambió su criterio en 1996 cuando realizó la investigación de violación grave a garantías individuales en Aguas Blancas, Guerrero. Ahí se entendió que no era sólo política, sino que el derecho a la información se encontraba también íntimamente relacionado con el respeto a la verdad; finalmente se le da el carácter de garantía individual en 2000¹¹.



Posteriormente en 2002, se publica la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, el 18 de febrero y en junio del mismo año se hace lo propio a nivel federal con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Posteriormente, en 2013 y 2016 se reforma el artículo 6º constitucional, creando un apartado A, el cual rige “ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.”

Lo anterior da margen a la creación un nuevo régimen de acceso a la información que se manifiesta en cuatro leyes, unas nuevas, otras ya existentes:

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada el 4 de mayo de 2015.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de fecha 21 de abril de 2016.
- Ley Federal de Protección a los Datos Personales en Posesión de Particulares, publicada el 5 de julio de 2010 y que permaneció sin modificar.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada el 13 de diciembre de 2016.



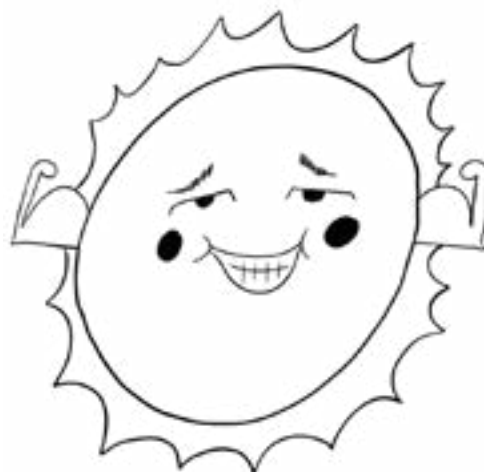
¹⁰ Cortés Campos, Josefina, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, Porrúa, México, 2003, p. 29.

¹¹ *Ídem*. pp. 29-31.

LA TRANSPARENCIA EN LA PRÁCTICA

Con la llegada de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), se da un cambio radical en el régimen existente de la transparencia. Algunos ejemplos son:

- Antes ésta sólo aplicaba a los órganos de gobierno y no se contemplaba su aplicación a los particulares.
- Se amplía el catálogo de obligaciones.
- Los partidos políticos eran inspeccionados por el INE, mediante su Reglamento de Transparencia. Ahora lo hace el INAI y los garantes locales en las entidades federativas.
- Se obliga a los sujetos obligados a tener un Comité de Transparencia y una Unidad de Transparencia, estableciendo una serie de requerimientos mínimos.
- Se establece la obligación de los sujetos obligados de constituir y mantener actualizados sistemas de archivo y gestión documental.
- Se establece el Sistema Nacional de Transparencia.



Actualmente, la transparencia se traduce en la existencia del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un órgano nacional que garantiza la transparencia en los distintos sujetos obligados y garantes en cada entidad federativa. Estos, junto a la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, forman el Sistema Nacional de Transparencia.

Éste tiene como finalidad “coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos

personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos” que existen. La idea de este sistema es que todos estén de acuerdo y tomen las mismas medidas; si a mí me preguntan, es más como una Liga de la Justicia, pero de la transparencia.

Todo esto suena bonito y definitivamente tiene la posibilidad de coordinarse mejor que antes, pero aún existen varios problemas por arreglar: existe una Ley General de Transparencia que regula a servidores públicos en general, una en cada estado y una Ley Federal que aplica a la Federación.

Aunque muchas de esas leyes locales se aplican la del copy-paste de la Ley General, a nivel estado muchas leyes le cambiaron la redacción a las obligaciones, partieron lo que era el contenido de un artículo en dos o más, o simplemente exigen más cosas que el mínimo general establece. Esto genera una confusión y dificultad a la hora de cumplir con las mismas obligaciones en distintas entidades federativas (ahí les encargo mi chamba).

Por otra parte tenemos que la belleza de traducir derechos y nociones etéreas, como el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, implica un fuerte aumento de la carga de trabajo de las unidades administrativas de todos los sujetos obligados, nuevos y existentes; aunado a lo anterior, existe también la necesidad de capacitarse y estudiar, tanto para poder subir el material como para responder a solicitudes de acceso.

Aunque la transparencia existe desde 2002 para la Administración Pública Federal, hay una gran inercia de todos los niveles para implementar las nuevas exigencias. Por el lado de los servidores públicos, sean electos o no, y de todos los colores y sabores, aún existe en algunos la mentalidad del Cretácico Tardío de considerar que la posición que detentan es su propiedad y, por lo tanto, no tienen por qué andar diciendo qué hacen con ella ni subiendo información.



Y como se dijo, para la estructura administrativa de los sujetos obligados (nuevos y existentes), la transparencia significa más trabajo con la misma paga, sobre todo si se trata de sujetos nuevos en los que se tuvo que buscar y crear toda la información que pide la Ley. Agregándole a la presión, la información que existe en los portales de Internet debe actualizarse cada cierto tiempo, y esto implica cierto esfuerzo.

En lo que respecta al público en general, existe muy poco conocimiento de lo que trata la transparencia. Esto se debe a que existe muy poco material en general sobre estos temas y menos material introductorio; la literatura existente en muchos casos es técnica y está a nivel universitario o superior y no habla de los aspectos prácticos, sino que se aborda desde el lado de la sociología o la filosofía política. Por otra parte, la información sobre cómo usar el Portal Nacional de Transparencia necesita ser más accesible, resulta difícil asimilarla en gran parte por que el objeto de estudio en si es complicado.



Volvemos a regresar a la idea de un cambio de paradigma, ante una inercia que existe y es real: cuando bien nos va, es por el aumento de la carga de trabajo; cuando no, se da por que la cultura de opacidad que se niega a morir. Ante todo, nos encontramos frente a un cambio de cultura que debe sobreponerse a estos obstáculos y a la falta de información. Ésa es la realidad de la transparencia.

CONCLUSIONES

En resumen, la transparencia no es la panacea. No es un mecanismo mágico que viene a solucionar los grandes problemas de la República. Sin embargo, tiene una gran utilidad si se logra interesar a la ciudadanía en involucrarse en los asuntos públicos, también si se hace entender a los funcionarios de gobierno que la información es de todos y se cuenta con buenos mecanismos disciplinarios (y gente dispuesta a aplicarlos) para quienes se salten las trancas.

La transparencia ayuda a mejorar las cosas y no la hacen los ángeles, sino las personas que usan y mantienen los distintos sistemas de transparencia. La transparencia la hacen todos.





Roberto Mancilla es Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano. Es Licenciado en Derecho por Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey y Doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley. Le gusta escribir cuentos cortos y hacer artículos académicos.



Oliver Gonzalez es diseñador gráfico e ilustrador. Egresado de la carrera de Ciencias de la Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. En sus tiempos libres disfruta de hacer garabatos y crear personajes; es saxofonista de la banda Corazón Attack.