

## La transparencia como un derecho humano emergente

Transparency as an emerging human right

*Alejandro de la Fuente Alonso<sup>1</sup> y Alejandro David de la Fuente Velarde<sup>2</sup>*

**Resumen:** La democracia, en la actualidad, es una democracia participativa; es decir, están claramente establecidas las reglas para que la mayoría constituya un gobierno, pero reconoce los derechos de las minorías y las vías para que estén también representadas en el momento de la toma de decisiones. El debate en el espacio público se lleva a cabo en forma sustentada, gracias a la transparencia y este tipo de discusión viene a mejorar la toma de decisiones, provocando una corresponsabilidad de los actores sociales respecto de estas. Es necesario reconocer que la organización ciudadana en una democracia consolidada es un derecho humano emergente y, por tanto, debe estar garantizada por el Estado. La extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y sus homólogos estatales podría constituirse en el primer paso hacia una nueva concepción de la transparencia en nuestro país.

**Palabras clave:** Transparencia, derecho humano emergente, democracia, capital social.

**Abstract:** Democracy today is a participatory democracy, that is, the rules are clearly established for the majority to form the government, but it recognizes the rights of minorities and the ways for them to also be represented at the time of decision-making. The debate in the public space is carried out in a sustained manner, thanks to transparency and this type of discussion improves decision-making, causing co-responsibility of social actors with respect to them. It is necessary to recognize that citizen organization in a consolidated democracy is an emerging human right and therefore must be guaranteed by the state. The extinction of the National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data and its state counterparts could be the first step towards a new conception of transparency in our country.

**Keywords:** Transparency, emerging human right, democracy, social capital.

---

1 Investigador nacional nivel 1 de CONAHCYT, profesor con perfil deseable PRODEP, investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

2 Licenciado en Derecho, becario de Posgrado de El Colegio de Veracruz.

## **Introducción**

La dignidad es un elemento fundamental en la comprensión del orden jurídico de nuestros días, se entiende como un aspecto intrínseco de la naturaleza del ser humano y, por tanto, no lo podemos separar de su propia existencia.

A nivel internacional, la dignidad se considera un derecho fundamental; aunque es, en realidad, un concepto relativamente novedoso, que emergió al término de la Segunda Guerra Mundial y fue plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Kant sostiene, en su obra *La fundamentación metafísica de las costumbres*, que todo posee un valor o una dignidad en el reino de los fines. En vez de lo que tiene un precio, se puede poner algo equivalente; por otro lado, lo que se encuentra por encima de cualquier precio y no tiene ninguna equivalencia, eso tiene una dignidad (Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, s.f.).

La Carta de Derechos Humanos Emergentes es un instrumento ampliamente programático de la sociedad civil internacional, el cual está dirigido a los actores Estatales y a otros foros institucionalizados para la materialización de los derechos humanos del nuevo milenio.

En su texto contiene un título II. Derecho a la democracia plural, particularmente el artículo 5, donde se expresa que este derecho humano está constituido, entre otros, del derecho a la información, que tutela el derecho de toda persona y comunidad a recibir información veraz y contrastada por parte de los medios de comunicación y de las autoridades públicas, así como la protección de los datos personales, el cual es un derecho que asegura a toda persona la protección y confidencialidad de los datos catalogados de carácter personal que la conciernan; así como a acceder a esos datos y su rectificación.

Como consecuencia, no es una concesión graciosa del Estado garantizar la transparencia en su actuar, sino una obligación en concordancia con lo establecido en el artículo 1o de la Carta Magna, por lo que la forma en cómo se brinde este derecho es el menor de los asuntos; se debe concientizar a la sociedad para que exija que independientemente de la forma, tenga a su completo alcance la información necesaria para evaluar el actuar de la autoridad.

## **Desarrollo**

El desarrollo de la idea de los derechos humanos emergentes resulta de actualidad porque expone de manera clara y concisa, primero, la urgencia de reconocer un conjunto de derechos que se habían mantenido inmanentes, pero sin protagonismo

y coloca en la palestra la necesidad de exponer derechos, producto de la evolución del mundo posmoderno.

La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes tiene su fundamento en los diversos principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 producto de la posguerra y de un nuevo paradigma mundial.

La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes expone una novedosa concepción de la participación ciudadana y explica los derechos emergentes como derechos ciudadanos. Se intenta, de esta forma, superar el déficit político en la tormenta de las ideologías y la asignatura pendiente entre los cambios deseados y las precarias condiciones políticas para su materialización.

Dicha declaración responde a la idea según la cual la humanidad entera constituiría una única comunidad política con el fin de asumir su destino en forma compartida y lo más justa posible. Esto es compatible con la idea –inclusive– de una Constitución de la Tierra. Luigi Ferrajoli plantea, por ejemplo, la idea como un instrumento jurídico vinculante que dé respuesta a esta emergencia universal de la garantía de los derechos humanos e imponga límites a “Los poderes salvajes de los Estados y de los mercados globales en garantía de los derechos humanos y de los bienes comunes” (Guerrero, 2022).

La extinción de uno de los llamados órganos garantes de nombre Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y sus homólogos estatales, lejos de ser un retroceso solamente, podría constituirse en el primer paso hacia una nueva concepción de la transparencia en nuestro país. Una nueva forma de hacer las cosas, que realmente empodere a la ciudadanía.

Es así que la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno será la nueva dependencia federal responsable de garantizar dos derechos humanos, ejes fundamentales de la existencia de los estados modernos: la protección de datos personales y el acceso a la información pública a través de la transparencia.

## **Confianza social**

La confianza social es una de las piezas más importantes de los distintos tipos de entendimientos del capital social y, como tal, le ha sido asignada una función ampliamente significativa, al proveer la mayor parte del contexto social para la creación y el mantenimiento de sociedades estables, económicamente efectivas y democráticas. El rol que desempeña en estos procesos ha sido estandarizado en y a todas las sociedades en procesos de transición, tanto en Europa del este, como en América Latina.

Tomando en consideración los resultados de la encuesta nacional sobre cultura política 2020, de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, es posible entender cómo los vínculos entre las percepciones del funcionamiento democrático y la confianza implican procesos más bien diferentes. En los que los niveles de confianza reflejan más, que influyen en la efectividad y el óptimo funcionamiento de las entidades políticas y económicas, por ejemplo: la mayor parte de los ciudadanos, específicamente un 62.1%, considera que se puede confiar en las personas que conoce personalmente con un grado de confianza de 8 a 10.

Por otro lado, el porcentaje de mexicanos que desconfían en las instituciones públicas es mucho más alto de lo que se podría esperar. Las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, y los partidos políticos; las instituciones que gozan de mayor confianza son el Ejército y la Marina con un 23.4% y la Guardia Nacional con un 20.9%, mientras que el mayor nivel de confianza en grupos sociales lo encabezan las universidades públicas con un 25.9%. Ello pone en un verdadero predicamento la generalización de modelos desarrollados para sociedades democráticas y homogéneas; además de proveer las bases para una comprensión alternativa de los procesos de formación de capital social.

En los años recientes, las transformaciones vividas por la sociedad mexicana se han convertido en uno de los debates más importantes para la ciencia política y la sociología. Una parte sustancial del debate acerca de estas transformaciones ha sido dedicada a consideraciones acerca del papel que en ellas ha jugado la sociedad civil. La sociedad civil definida generalmente como una esfera de organización social que ocupa el espacio entre el Estado y el mercado, ha sido aclamada no solamente por el papel que le ha sido atribuido en la transformación del sistema político mexicano, sino también, porque el concepto de sociedad civil puede ser visto como el continente de los elementos necesarios para el desarrollo de las bases democráticas de la vida socioeconómica moderna.

Por ello, la sociedad mexicana lo que necesita es transparencia como un método de control; es decir, que gracias a ella los ciudadanos puedan identificar los temas concretos que resultan de interés público en un momento dado para que su información se encuentre a disposición de los particulares que tengan interés en conocerla; por tanto, la transparencia es algo más que tan sólo el derecho que tienen los ciudadanos a la información.

Realmente es posible entender a la transparencia como uno de los factores que promueven e incentivan el desarrollo y el bienestar de la nación, toda vez que gracias a ella se aumenta el nivel de confianza de los ciudadanos en sus autoridades, instituciones y servidores públicos; sin embargo, el exceso de información genera una paradoja, ya que puede llegar a causar un mayor nivel de desconfianza.

El tema de la transparencia y del acceso de información ha sido producto principalmente del avance en el proceso de democratización en México, además de la suscripción de diversos tratados internacionales los que, al constituirse en parte fundamental del orden jurídico nacional, se han integrado exitosamente como parte de la estrategia política para alcanzar el poder, además de constituir una forma de comunicación y enlace con la sociedad.

Normalmente la discusión que se suscita en el espacio público se dará de manera sustentada, gracias a la transparencia; este tipo de confrontación viene a mejorar la toma de decisiones, además provoca una corresponsabilidad de los actores sociales respecto de las decisiones gubernamentales; por ello es importante que se fomente de manera activa.

El fundamento constitucional del objeto de análisis del presente trabajo se encuentra a partir de la reforma del año 1977 en el artículo sexto de la Constitución Política. Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva (2001), por ejemplo, han sostenido que el derecho a la información –de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos– es la garantía fundamental que toda persona posee para tener información, derecho a informar y a ser informada. La primera parte de la información debe entenderse en un sentido amplio, que abarca los procedimientos de copiar, almacenar, difundir, recibir, aunado a la segunda etapa que clasifica la información como hechos, noticias, datos, opiniones, ideas y sus diversas manifestaciones.

La Constitución de 1917 contempló, en su artículo 6o, que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Lo cual marca un gran avance respecto de la Constitución de 1857 la cual sólo contemplaba la libertad de expresión (Concha, 2002), pero sólo es parte del avance constitucional que se ha dado en esta materia; sin embargo, todavía –a pesar de las disposiciones constitucionales y legales– existen demandas insatisfechas en este rubro, por lo que resulta necesario estudiar tal situación y establecer las bases de las posibles alternativas de solución. Este es un tema de orden local, no federal. El marco normativo para la participación ciudadana en las entidades federativas no es homogéneo.

La democracia liberal está caracterizada por la incorporación de instituciones para garantizar derechos del ciudadano importadas de otros contextos; sin embargo, su funcionamiento no ha sido el óptimo, porque la mayoría de las veces se ha cuestionado su nacimiento y su funcionamiento. De tal manera que los objetivos de las instituciones muchas veces llegan a ser incompatibles con los valores de los ciudadanos.

Considerando tal afirmación, las instituciones tendrían que pensarse como instrumentos legales y legítimos con normas y procedimientos claros y precisos para lograr mayores niveles de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y de esta manera

trascender hacia estadios más acabados que pretendan, con las prácticas ciudadanas, consolidar procesos democráticos.

La democracia pasa de ser un sistema de gobierno a ser un método de control y evaluación de gobierno. Ahora, si se dirige el presente estudio hacia la sociedad civil, sus intereses y proyectos, se observa que los gobiernos incapaces de enfrentar los procesos económicos mundiales sufren una migración que aleja sus programas de todo objetivo productivo.

Así, se tiene que el carácter representativo de la función pública en las sociedades democráticas impone a los regentes un conjunto de obligaciones morales distintivas. Dado que los políticos y funcionarios actúan para el bienestar de otros, adquieren algunas obligaciones que los ciudadanos ordinarios no poseen o, al menos, no en el mismo grado de responsabilidad.

La transparencia y la rendición de cuentas son dos principios básicos y fundamentales de la ética política democrática, siendo una base que las autoridades gubernamentales están obligadas a obedecer y respetar (Ugalde, 2002).

Lo que debe quedar claro en este apartado es que del análisis de la ley de la materia en el ámbito federal se desprenden al menos tres ejes que resultan básicos para entender el sistema nacional sobre transparencia y rendición de cuentas, que son los siguientes: el primer eje correspondería a la rendición de cuentas; el segundo, a la protección de datos personales y, finalmente, el tercer eje tiene que ver con las obligaciones de transparencia.

En este sentido, la ley establece un mandato para que todos los entes responsables publiquen en internet un conjunto de datos, relacionados principalmente con los indicadores más relevantes de gestión y administración de recursos públicos, como sueldos y salarios, directorios, funciones, marco normativo, contrataciones, resultados de auditorías, entre otros. Este eje rector, inspirado en algunas de las mejores prácticas internacionales en la materia, buscaba ampliar el alcance de la ley para brindarle una dimensión más clara y específica a la transparencia y; con ello, disminuir los costos primarios de las solicitudes de información que, presumiblemente, fluctuarían en una mayor proporción sobre estas cuestiones" (Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, 2006).

Lo anterior lleva a poder afirmar que la diferencia entre ejes es que mientras los dos primeros son derechos fortalecidos en un texto constitucional, el tercero, el de transparencia, se constituye en una política pública, por lo que la intervención del titular del Ejecutivo y, en general, de los integrantes de la administración es básica para su consolidación, ya que la percepción que de los servidores públicos se tenga es fundamental para alcanzar tal objetivo.

## **Transparencia**

Ante la creciente demanda de información de la sociedad respecto de la actuación del gobierno, y la resistencia de este a transparentar y garantizar el acceso a la información pública, se advierte de manera empírica la existencia de redes de corrupción, desencanto por parte de la burocracia en el cumplimiento de un fin social y la falta de una cultura sobre estos rubros por parte de quienes detentan el poder y, al mismo tiempo, una creciente preocupación social por el manejo de recursos y el ejercicio de facultades discrecionales.

Por ello es que se afirma que: “La legislación en materia de acceso a la información provee a los ciudadanos de un ‘derecho a saber’ estatutario. En la práctica, las directrices específicas de la legislación determinarán la medida en la cual los ciudadanos pueden tener acceso a los registros de las actividades del gobierno. La intención es permitir el acceso siempre que la apertura de información sea con base en el interés público, y no que los funcionarios usen la legislación como una ley del secreto” (Transparencia Mexicana, s.f., pág. 3).

Si se considera que el gobierno y las instituciones del Estado han enfrentado durante un largo periodo un serio problema de legitimidad en el ejercicio de sus funciones al grado de cuestionar su estatus, entonces existen las condiciones para señalar la ausencia de una verdadera transparencia en el ejercicio de las facultades gubernamentales como variable esencial de la vida democrática en la actualidad; por el contrario, pareciera que el objetivo institucional se ha convertido en utilizar el texto de la ley para clasificar la información y mantenerla lejos del escrutinio público durante un periodo, a fin de evitar observaciones en cuanto al desempeño de la administración, incluso a la luz del derecho penal.

Por ello es que:

Transparencia en la información pública es mucho más que acceso a la información. Transparencia abarca en este sentido la incorporación a la interacción social de un criterio formal e informal, organizacional y político, propiciando confianza en los intercambios entre sociedad y gobierno y dentro de la propia sociedad. La transparencia es un criterio (tan importante en una sociedad democrática como el de eficiencia) y al mismo tiempo un valor: la búsqueda de la maximización de la apertura de la información socialmente relevante (Transparencia, s.f., pág. 4).

Las dificultades para consolidar la rendición de cuentas en un contexto como el mexicano y, en particular, el veracruzano, como ejemplo local, radica en los inexistentes o bajos niveles de transparencia en forma individual como valor en el ejercicio de los servidores públicos, pobre acceso a la información pública y enraizamiento de

prácticas antidemocráticas, como vicio administrativo denominado costumbre, como ha quedado demostrado con algunos estudios de la cámara de diputados federal.

Dicha situación ha dado origen a demandas sociales que exigen al gobierno y a las instituciones del Estado, ya sea federales o locales, establecer cambios sustanciales en el ejercicio de la gestión pública bajo el control de los ciudadanos y entre poderes. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha llevado a cabo conferencias internacionales como la celebrada en Brasil (s.f.), en donde se desarrolló un panel que tuvo como objetivo explorar la forma en cómo la democracia se fortalece al introducir en el sistema mecanismos participativos destinados a aumentar la responsabilidad y capacidad de respuesta de los gobiernos a los ciudadanos, tomando en consideración lo frágil del concepto de ciudadanía civil y no social, por lo que las innovaciones participativas transparentes y desde el ámbito municipal son una forma inexplorada de elevar el índice de democracia.

Por lo tanto, se requiere un amplio fortalecimiento de las instituciones que tienen a su cargo la importante encomienda constitucional de garantizar la transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública, así como la promoción, en todos los niveles de gobierno, de una cultura cívica para afianzar los valores característicos de un sistema democrático, como es la participación. Lo que hará posible un diálogo respetuoso y de resultados entre quien ejerce el poder y los gobernados.

En ideas de Luis Carlos Ugalde, la transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, haciendo uso de un conjunto de sistemas de clasificación y difusión que disminuyen los gastos y costos del acceso a la información del gobierno. La transparencia no solo implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos con interés puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar cuando haya anomalías en su interior. (2002).

Es posible, también, afirmar que la transparencia funciona como un método de evaluación o termómetro social; es decir, gracias a ella se pueden identificar los temas concretos que resultan de interés público en un momento dado, y la medida es el número de solicitudes de los actores sociales que manifiestan su abierto interés por conocerla, ya que la que existe les resulta insuficiente; por lo tanto, la transparencia es algo más que sólo el derecho a la información que tienen garantizado los ciudadanos en la Constitución, también es un elemento indispensable para alcanzar la confianza social por parte de los integrantes del poder y de las instituciones en general.

Por su parte, la paradoja creada por el exceso de información –en el contexto de la transparencia– ha sido consecuencia principalmente del avance en el proceso de democratización México; además de la suscripción e implementación de diversos

tratados internacionales los que, al constituirse en parte fundamental del orden jurídico nacional, se han integrado exitosamente como parte importante de la estrategia política para alcanzar y mantener el poder, además de constituir una forma de comunicación y enlace con la sociedad.

En esta materia no ha funcionado el autocontrol como garante de su eficacia, por lo que el concepto de participación o control exógeno es necesario para alcanzar el objetivo de consolidación democrática.

## **Conclusiones**

Derivado de lo expuesto, se desprende que si la naturaleza de la transparencia es ser una política pública, entonces se encuentra determinada por la voluntad de los actores que ejercen el poder, ya que si se trata de la convicción que tienen los encargados de encarnar al Estado de colocar la información que señala la ley a la disposición de la colectividad para que sea analizada, entonces primero lo que se debe incrementar es la cultura de la transparencia en los servidores públicos.

En el mismo sentido, la sociedad civil debe exigir tener a su disposición la información que la norma dispone que sea de su conocimiento. Lamentablemente, el nivel de participación ciudadana en este tipo de acciones es muy bajo, por lo que se debe fomentar la cultura en este sentido.

La posibilidad de discrecionalidad que la propia ley de la materia concede a los entes obligados de clasificar su información hace que, en determinados momentos, si bien no se niegue, sí se reserve la información –que debiera ser del dominio público para poder tener un criterio respecto del desempeño, eficiente, o no, de los servidores públicos– durante largos periodos.

La utilización de medios electrónicos o tecnologías de la información debe ser uno de los objetivos a corto plazo de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno para eficientar su función, ya que, a la fecha, no reflejan avance en este rubro, sin soslayar que la base es sólida y con gran potencial de desarrollo.

El verdadero trabajo pendiente es la creación de la normatividad secundaria que asegure que las nuevas instancias que asuman la responsabilidad de estas tareas no caigan en los mismos vicios de sus predecesores. Sin duda, es posible afirmar que se trata de una oportunidad para empezar de nuevo, con un mayor conocimiento derivado de la experiencia ya vivida.

## Fuentes de información

- Carpizo, J., & Villanueva, E. (2001). *El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*. En D. Valadés & R. Gutiérrez Rivas (Coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional* (Tomo III). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE). (2006). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Estudio preparado para el Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Concha Cantú, H. (Coord.). (2002). *Sistema representativo y democracia semidirecta*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, E. (2002). *La luz en busca del cristal: Hacia una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas*. Instituto Federal Electoral.
- Guerrero Monroy, A. (2022). Por una constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada [Reseña]. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 22(3). <https://revistafal.com/por-una-constitucion-de-la-tierra-la-humanidad-en-la-encrucijada/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s. f.). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCUCI) 2020*. Presentación ejecutiva. [https://inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI\\_2020\\_Presentacion\\_Ejecutiva.pdf](https://inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf)
- Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa. (s. f.). *La dignidad humana en Kant*. <https://ipade.mx/newsmedia/factor-humano/la-dignidad-humana-en-kant/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s. f.). *Democracia*. <https://pnud.org.br/democracia>
- Ruiz Euler, A. (Coord.). (2006). *Transparencia y rendición de cuentas*. Editorial Fontamara.
- Transparencia Mexicana. (s. f.). *Sourcebook: Capítulo 24*. <https://transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo24.pdf>
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*. Instituto Federal Electoral.