

2006
transparencia
2 0 0 6 Semana Nacional ifai



transparencia
2 0 0 6 Semana Nacional ifai



Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

transparencia

2006 Semana Nacional



Directorio:

Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado Presidente

Horacio Aguilar Álvarez de Alba
Comisionado

Alonso Gómez Robledo Verduzco
Comisionado

Juan Pablo Guerrero Amparán
Comisionado

María Marván Laborde
Comisionada

Francisco Ciscomani Frenier
Secretario de Acuerdos

Ángel Trinidad Zaldívar
Secretario Ejecutivo



Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151, Col. Del Carmen, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.
Primera Edición, IFAI
ISBN: 968-5954-34-8

Impreso en México / Printed in Mexico
Distribución gratuita



transparencia
Semana Nacional | ifai
CIAS DEL MUNDO

transparencia | ifai
SEMANA NACIONAL



transparencia

2006
Semana Nacional

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, LAS TENDENCIAS EN EL MUNDO

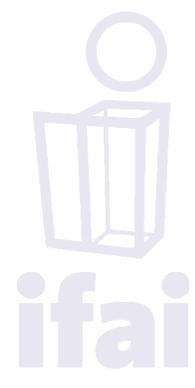
CEREMONIA DE INAUGURACIÓN	7
PANEL	
DEMOCRACIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA	21
CONFERENCIA MAGISTRAL	
LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y EL DESARROLLO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA	35
MESA - TALLER	
LA MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA	47
CONFERENCIA MAGISTRAL	
TRANSPARENCIA Y BUENAS PRÁCTICAS EN LOS GOBIERNOS: LA EXPERIENCIA DE LA OCDE	85
CONFERENCIA MAGISTRAL	
LA TRANSPARENCIA EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS	101
CONFERENCIA MAGISTRAL	
MEMORIAS Y REGISTROS DEL GOBIERNO EN LA SOCIEDAD CIBERNÉTICA	113
CONFERENCIA MAGISTRAL	
LA AGENDA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO	123
CONFERENCIA MAGISTRAL	
TRANSPARENCIA Y SERVICIO PÚBLICO: RECuento DE TRES AÑOS	139
MESA REDONDA	
EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA: MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA	157
PANEL	
TRANSPARENCIA, EL RIESGO DEL RETROCESO: LOS CASOS DE CANADÁ Y EEUU	185
PANEL	
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL: EXPERIENCIA COMPARADA	199
PRESENTACIÓN DEL LIBRO	
DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y CONSTITUCIÓN	215
CLAUSURA	227



transparencia

2 0 0 6

Semana Nacional



CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

Presidium:

La Tercera Semana Nacional de Transparencia es convocada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI. Evento que se realiza anualmente para celebrar la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG, para profundizar en el conocimiento de los temas asociados a ella y para divulgar al público los aspectos más importantes que acompañan el derecho de acceso a la información y la transparencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es la adquisición democrática más importante del país en los últimos años; fruto del consenso entre partidos, demanda de la sociedad civil, necesidad de la economía, exigencia internacional y obligación del Estado democrático.

Esta ley ha avanzado y ha detonado un buen número de discusiones y cambios en el gobierno mexicano y en su relación con la sociedad. Pero no estamos solos, la emisión de la LFTAIPG mexicana, coincide con la aprobación de una veintena de normativas más, ocurridas en otras cuantas naciones, entre los años noventa y principios del siglo XXI.

La ola democratizadora arroja ya un escenario mundial de 69 países con su propia Ley de Transparencia y decenas más discuten ahora mismo su propia inclusión al tema en lo cinco continentes.

En ese contexto universal, ¿cuáles son los rasgos que nos son comunes? ¿Qué lecciones debe aprender México de otras naciones? ¿Qué temas se desencadenan con la puesta en marcha de las leyes de acceso?

¿Se puede hablar de la originalidad mexicana o en realidad estamos siguiendo la ruta, los patrones y los problemas típicos a toda ley? ¿Qué instituciones han sido creadas para garantizar el derecho a la información? ¿Cómo resuelven otros países los frecuentes dilemas entre transparencia y protección a la privacidad, entre apertura e intimidad?

A la luz de leyes más añejas: ¿Cuál es el futuro más probable en materia de acceso a la información en México? ¿Qué países han optado por incorporar este derecho a la Constitución? ¿Qué razones han tenido y qué consecuencias se han propiciado con esa constitucionalización?; en resumidas cuentas, ¿cuáles son las tendencias del mundo?

La Tercera Semana Nacional de Transparencia 2006 está dedicada a reconocer las noticias y las lecciones que nos llegan desde fuera. Están invitados los expertos y las autoridades responsables de diversas partes del mundo, de las nuevas democracias del Este Europeo, de América Latina, Norteamérica y de la Unión Europea; lo mismo, integrantes de organismos no gubernamentales que representantes de organismos multilaterales, magistrados, servidores públicos, académicos y periodistas.

La Semana Nacional de la Transparencia es una exploración abierta, un lugar de encuentros, un contraste en el espejo del mundo para reconocer el futuro y la calidad de la democracia mexicana.

Mensajes de apertura:

El maestro Reyes Heróles es profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, analista político y escritor; fue fundador de la revista *Este País*; es Presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, capítulo mexicano de Transparency International; es miembro del Patronato Universitario de la UNAM y colabora regularmente con el periódico *Reforma*.

Reyes Heróles es una de las personalidades más activas en la vida cultural de México y es uno de los primeros investigadores que trajo el tema del acceso a la información y la transparencia en México.

Federico Reyes Heróles

Le deseo al encuentro lo mejor. Creo que a todos nos cae muy bien sentarnos unos minutos a reflexionar sobre un asunto de tanta importancia para el país, alejarnos de otras discusiones y ver de lejos.

Señores Comisionados; señoras y señores.

Festejamos la vigencia de una ley; festejamos, es cierto, el nacimiento de una Institución, pero sobre todo, festejamos la ampliación de uno de nuestros derechos ciudadanos fundamentales: el derecho a conocer el uso y los destinos de los recursos públicos que entre todos generamos.

El acceso a la información pública es una de las herramientas más eficaces para combatir la corrupción y el mal gobierno. Fue ese el motivo que impulsó al Consejo Rector de Transparencia Mexicana, organismo que me honro en presidir, hace exactamente seis años a formular una propuesta sobre el tema que fue entregada al entonces Presidente Electo.

Fue esa misma motivación la que agrupó a mexicanos muy valiosos que auténticamente persiguieron el proyecto de ley enriqueciendo su contenido. Esa misma motivación nos reúne hoy para ratificar nuestro convencimiento de la utilidad del instrumento ciudadano. El derecho a la información no sólo es una herramienta de combate a la corrupción, es en buena medida el cimiento en el que se sustenta la credibilidad de los ciudadanos hacia sus instituciones.

La credibilidad es la argamasa del pacto social; la credibilidad no es un acto de fe porque los asuntos de la *res pública* no pertenecen a las convicciones religiosas.

En una democracia la credibilidad se sustenta en el conocimiento, en el saber de los ciudadanos. Pero en los festejos se puede muy fácilmente perder el sentido crítico, mucho se ha avanzado, pero mucho queda por hacer.

Permítanme entonces aprovechar estos minutos para lanzar algunas ideas, inquietudes, tan sólo eso, que rondan en nuestra casa, en Transparencia Mexicana.

Primero. La atención entre el centro y la periferia entre la legislación federal y las locales es un tema viejo y tan vasto como complejo. El Código Civil Napoleónico tardó casi medio siglo en aplicarse en el agro francés. Con mucha frecuencia las acciones de modernización legislativa tienen que partir del centro para así lograr una homogeneidad mínima. Por supuesto en el exceso, el centro puede avasallar en un vano intento por volver iguales a los desiguales y lo que es peor, el centralismo puede convertirse en el peor de los obstáculos de los propios fines que persigue.

Recordemos que ahí están las lecciones al respecto de Alexis de Tocqueville en *El Antiguo Régimen y la Revolución*.

En México esa tensión sigue vigente en todos los ámbitos, las diferencias y disparidades en todas las materias nos recuerdan la complejidad cultural de nuestro país. Hay códigos penales de avanzada y otros que verdaderamente provocan vergüenza, lo mismo ocurre en el ámbito civil; incluso en áreas relativamente nuevas de nuestra vida pública como lo electoral, las diferencias son graves.

Hay Institutos Electorales Estatales que funcionan como reloj frente a otros que gozan de un total desprecio por parte de la ciudadanía, por algo será. La misma historia se está escribiendo en lo que a información pública se refiere.

Es por ello que bien vale la pena reflexionar sobre la posibilidad de agregar, quizás, un párrafo segundo al artículo Sexto Constitucional en el cual se plasmen los mínimos que deben regir en materia de acceso a la información, mínimos de derechos ciudadanos, mínimos de calidad de la información y mínimos que garanticen una verdadera autonomía a las entidades encargadas de dar vida a este derecho.

Segundo. A partir de los avances en informática aparecen múltiples posibilidades de manejo de información y de conocimiento para acercar al acto de gobierno a su destinatario, que es el ciudadano mismo. Pero también aparece un nuevo riesgo, una nueva treta, ahogar al ciudadano con información inútil.

Todos sabemos lo fácil que resulta ocultar información con más información. Habrá quien diga que la digestión es responsabilidad de los ciudadanos, con lo cual se traslada a quien consulta la carga de encontrar aquel dato, aquella cifra que resulta relevante. La información debe ser presentada de tal forma que resuelva la duda ciudadana.

Sé que la propuesta puede provocar reticencias, pero la misión de las instituciones encargadas de administrar este derecho constitucional es la de actuar como procuradores que acompañan al ciudadano por la ruta correcta para resolver sus inquietudes, procuradores que fomentan, como un investigador en el ámbito penal, la respuesta precisa que resuelve el caso.

Permitir y fomentar en algunos casos los desvíos, lo único que logra es postergar y acumular dudas. Es claro que la mejoría en la calidad de la información pública, la pertinencia de las respuestas oficiales, no celebrará

por mandato y en un solo acto; es una acción de presión sistemática para convencer a las entidades gubernamentales de la futilidad de generar diques con información irrelevante.

Qué absurdo sería terminar gastando dineros públicos en acciones amparadas en el acceso a la información que en realidad ocultan verdades sociales relevantes.

Las dudas ciudadanas pueden ser infinitas, es cierto, pero eso no debe amedrentarnos, porque las respuestas deladoras tenderían a ser básicamente las mismas. Vale la pena justificarlas y homologarlas hasta donde sea posible.

Tercero. Si el principio es seguir el dinero público, si a partir de ese principio tenemos acceso a los procesos de licitación, cabría la pregunta: ¿Y los contratos colectivos por qué no?

Todos sabemos del enorme impacto que las contrataciones de las grandes entidades públicas (PEMEX, IMSS, SEP, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, por citar sólo algunas), ¿cómo está eso de que hay contratos colectivos donde se reserva a familiares el acceso a las plazas?, ¿no contraviene ello un principio básico de igualdad ciudadana? ¿No revive una cláusula así la figura de la *guilda*? ¿Pueden las plazas del sector público estar reservadas para un grupo humano? ¿No contradice ello los principios de la flamante ley contra la discriminación? ¿Puede contrato alguno, peor aún si participa el sector público, condicionar la continuidad en el trabajo de alguien al incurrir en delaciones sobre posibles actos delictivos de sus compañeros de sindicato? ¿Puede una empresa pública contratar en exclusiva con su propio sindicato la fabricación de ciertos productos? ¿No están todas las entidades públicas obligadas a abrir sus licitaciones al mejor postor? ¿Acaso hay ciudadanos de primera y de segunda? De segunda los mexicanos comunes que no pertenecen a ninguno de los gremios; los de primera aquellos que tienen condiciones de acceso a los recursos públicos y que por ello están arriba de todos.

Son sólo preguntas. No puede haber cotos gremiales para la información pública.

Cuarta. No podemos explicar muchas de las desviaciones y francas corruptelas sin la participación de dos partes: el sector privado que participa en acciones financieras con dineros públicos es corresponsable de evitar el mal gobierno. Todo acto de soborno empresarial debería ser detectado por los órganos de control interno de las empresas

(contabilidad propia, auditores externos y por supuesto los órganos de dirección, los consejos de administración).

Es importante revisar la legislación vigente sobre responsabilidades de los miembros de los consejos de administración que han sido engañados o son partícipes de los actos y desviación de recursos públicos.

Quinta. Una figura lanzada por Transparencia Internacional, es la declaración de intereses. Todos sabemos que las declaraciones patrimoniales pueden ser evadidas de mil formas; cuando algo se detecta es por verdadero descuido del posible responsable.

Los servidores públicos tienden a poner sus bienes a nombre de familiares, no sólo por razones de ocultamiento razonado, sino también por miedo a convertirse en víctimas del crimen, entre otras cosas, también es cierto.

La declaración de intereses busca así sortear algunas de estas dificultades. Se trata de registrar todas aquellas áreas de interés económico, acciones en empresas, clubes, por supuesto, también bienes inmuebles y muebles, que se pueden ver beneficiados por la acción de un servidor público. La acción puede ser legal y el beneficio también.

Este tipo de declaración que puede ser hecha en confidencialidad profesional, permite no solo rastrear los beneficios improcedentes, la figura a la par opera a favor de los propios servidores, pues la evolución de un patrimonio personal o familiar, sólo puede ser rastreada y defendida cuando se conocen y registran todos los intereses.

Sexta. El Acceso a la información sólo triunfa cuando se vuelve un hábito social, las indagaciones de profesionistas, periodistas, investigadores o adversarios políticos de los servidores públicos no son el verdadero cimiento de la transparencia, nunca habrá suficientes profesionistas inquietos, como para dar seguimiento a todas las acciones de gobierno.

Lo que sí podemos imaginar, como ocurre en otros países, es la multiplicación de los vigías sociales; madres de familia preocupadas por la administración de una escuela, vecinos ocupados en dar seguimiento al buen manejo de una obra pública, etcétera.

En nuestro país el acceso a la información todavía es usado de manera predominante por profesionistas. Necesitamos incrementar la participación social, se trata de un proyecto educativo y cultural.

Hace apenas un cuarto de siglo la discusión sobre derechos humanos estaba radicada casi en exclusiva en los centros académicos. Hoy son decenas de miles de ciudadanos que presentan quejas y denuncias a las instancias locales y a la nacional. Algo similar debe ocurrir en la sana obsesión que hoy nos reúne.

Termino. Toda discusión social tiende a verse afectada por las pasiones y presiones de las coyunturas. Era tal la oscuridad que imperaba en nuestro país, son tantas las heridas sociales causada por la corrupción desbocada, que nuestras leyes nacieron secuestradas por un solo tema. Pero recordemos que toda ley de acceso a la información es un cuerpo normativo con tres bienes jurídicos protegidos, los tres son un mandato, los tres son complementarios, los tres son imprescindibles para lograr un buen gobierno.

Hablar de las áreas de secrecía oficial es políticamente incorrecto e incómodo, pero recordemos que ningún Estado puede operar eficazmente sin ciertos resguardos, ellos deben ser los menos posibles. Es cierto, los resguardos definidos deben de ser defendidos con la misma severidad.

Lo mismo ocurre con la privacidad, que es el tercer bien jurídico protegido, nadie tiene derecho a violentar nuestro ámbito privado, recordemos que donde ello ha ocurrido, se generan regímenes fascistoides, autoritarios o francamente dictatoriales, de derecha o izquierda, poco importa el signo.

La privacidad es un valor jurídico, eje de toda democracia liberal. Con la misma pasión con la que hemos defendido nuestro derecho a indagar el curso de los dineros públicos, con esa misma insistencia debemos cultivar el valor de la privacidad sin ella, cualquier sociedad se transforma en un infierno.

Segundo mensaje:

José Woldenberg es licenciado en Sociología, maestro en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad Nacional Autónoma de México; es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Fue presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

De 1994 a 1996 fue Consejero Ciudadano del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Fue designado por la Cámara de Diputados, Consejero Presidente del mismo Instituto, cargo que ostentó de 1996 a 2004, habiéndose realizado bajo su presidencia, tres elecciones federales.

Es autor y coautor de una veintena de libros de diversas temáticas, entre las que destacan La Democracia, la política y el sindicalismo en México.

José Woldenberg

Que el ciudadano pueda preguntar y que la autoridad esté obligada a contestar, así resumió en su momento María Marván la misión y la trascendencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.

Se dice y escribe fácil, pero se trató de una de las reformas de mayor calado en los últimos años porque

tiende a transparentar la gestión pública, permite a los ciudadanos el acceso a información pertinente y al final —quiero pensar— tendrá a fortalecer la confianza basada en el conocimiento de las instituciones de la República. Se trata de hacer público lo que siempre debió ser público, de poner al alcance de cualquiera la información con la que cuenta las diversas dependencias y de esa manera elevar el nivel de exigencia de la discusión y también el nivel de exigencia hacia los servidores públicos.

Y lo que es más importante, el sistema está funcionando. No es sólo un buen deseo, sino una realidad que se empieza a asentar.

El propio IFAI proporcionó los siguientes datos: del 12 de junio del 2003 al 17 de agosto de 2006 se recibieron 148 mil 677 solicitudes de información; 128 solicitudes diarias en promedio. El 95 por ciento de las mismas se hace por vía electrónica. Noventa por ciento de las respuestas fueron para otorgar la información a los solicitantes y en promedio el tiempo de entrega fue de 11 días hábiles.

El IFAI había recibido en ese mismo periodo 6 mil 874 recursos de revisión, 6 en promedio al día, lo que indica que el 4.6 por ciento de las solicitudes de información llegan al IFAI a través del recurso de revisión porque el solicitante no obtuvo una respuesta satisfactoria de la dependencia respectiva.

La buena nueva, creo, es que el 74 por ciento de los recursos que proceden y resuelve el IFAI son a favor del solicitante.

Estamos pues ante una rutina institucional que se abre paso, no sin problemas, pero cuya mecánica difícilmente puede ser frenada y ello porque las relaciones en la materia entre funcionarios y ciudadanos; entre obligación y discrecionalidad; entre opacidad y transparencia, han sido trastocadas de manera fundamental y radical.

Mientras antes del año 2003 la información pública era realmente privada y manejada discrecionalmente por las diferentes dependencias, a partir de ese año la información pública es pública y los funcionarios deben ofrecer buenas razones para que la información que manejan, generan, producen y/o administran, puedan considerarse reservada. Se trata de un cambio que nadie puede ni debe minusvaluar.

Vivimos así una espiral expansiva que difícilmente podrá ser frenada, menos si franjas significativas de ciudadanos se apropian y ejercen ese su derecho, y en esa dirección resulta muy importante y estratégica la

función que expresamente la Ley le otorga al IFAI de ser una entidad encargada de promover y difundir y acceder a la información pública que es un derecho de los ciudadanos.

Expresión de esa dinámica expansiva son las 28 leyes de acceso a la información que se han aprobado en ese mismo número de estados de la República gobernados, como se sabe, por partidos políticos diferentes, porque se trata de una mecánica que paulatinamente tiende a envolver a más y más sujetos obligados, para utilizar la terminología en boga.

Y en ese mismo sentido no deja de llamar la atención que cuatro entidades del país aún no cuenten con leyes capaces de garantizar el acceso a la información pública. Se trata no solamente de una deuda que las autoridades de esos estados tienen con sus respectivos ciudadanos, lo cual sería un déficit suficientemente vergonzoso, sino de un rezago que coloca a los gobiernos y congresos de esas entidades en una situación excéntrica en relación a los vientos que soplan en el país: se trata de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco, donde aún no se cuenta con un cuerpo normativo que inyecte transparencia a la gestión pública.

Las rutinas burocráticas, como sabemos, tienden de manera natural a desplegarse en una cierta opacidad, no está en su naturaleza la transparencia. Por ello es necesario contar con normas e instituciones que garanticen el acceso a la información, y por ello es tan relevante que los ciudadanos hagan suyo y demanden esa misma información.

Se trata de construir rutinas que en su despliegue acaben por construir la conciencia necesaria de que lo público es público, esa consigna tan sencilla y elemental, pero que ha costado tantos esfuerzos y trabajos empezar a hacerla realidad.

Como lo han escrito en un ensayo Ricardo Becerra y Alonso Lujambio, ¿por qué constitucionalizar?, que aparece en un libro de reciente publicación, la transparencia un mecanismo singular e importante para incidir en el siempre pertinente tema del control del poder.

Valorando el alto significado que tienen los diseños constitucionales, las divisiones o separaciones de poderes como fórmulas de control y equilibrio de poderes, estos dos autores nos dicen, cito: “El acceso a la información a partir de solicitudes formuladas directamente por el ciudadano sin mediación institucional alguna, configura una forma de control directo, no mediado, del gobernante sobre el gobernado. Es por ello que las leyes de transparencia han venido a transformar silenciosamente el modo en que se ejerce democráticamente el poder. Y ese nuevo control, por supuesto, al mismo tiempo que tiende a reducir la arbitrariedad y la discrecionalidad de los poderes públicos, debe servir también para dotar a los ciudadanos interesados de los insumos informativos suficientes que les permitan gestionar sus intereses e iniciativas de mejor manera, pero también para elevar la calidad del debate público, para que la labor académica cuente con la información necesaria, para que los medios de difusión recreen información cierta y eventualmente dejen en un segundo plano la especulación sin fin y sin sentido; en fin; para que en el espacio público los diagnósticos, las propuestas, las iniciativas tengan bases serias y ciertas.

La transparencia al acceso a la información es uno de esos campos que concita amplios consensos; o si se quiere ser más pesimista, que impiden a sus adversarios manifestarse públicamente como tales. Porque, ¿quién se atrevería a salir a

defender el secreto en el manejo de la información pública? ¿Quién postularía hoy que el ciudadano común no debe tener acceso a los datos, los proyectos, las resoluciones, los acuerdos que manejan las muy diferente instituciones? Se trata, pues, de un instrumento más que legitimado y cuya explotación genera una dinámica de reforzamiento que parece imparable.

Creo, siguiendo el artículo antes citado de Becerra y Lujambio, que un momento como el que vivimos, en el que parece existir una amplia convergencia en materia de transparencia y acceso a la información, debería ser aprovechado para —cito de nuevo—: “Garantizar su desarrollo firme, compartido y coherente, para ponerlas a salvo de los ciclos pendulares de freno y arranque, de apertura y cerrazón”.

Y comparto con ellos la idea de constitucionalizar ese derecho, porque ello sería una muy buena opción. Ello para salirle al paso al archipiélago de legislaciones que regulan el acceso a la información pública, porque como se sabe, las leyes locales son profundamente desiguales tanto en sus alcances, como en los requisitos que se le imponen a los solicitantes, como en las características, facultades, grados de autonomía y funcionamiento de los órganos encargados de hacer cumplir la transparencia.

Esa heterogeneidad está militando en contra del sujeto principal de las leyes de acceso a la información: el ciudadano. Pero además, la constitucionalización serviría para fortalecer lo hasta ahora logrado y blindarlo de eventuales operaciones contrarias a la transparencia. No se trata —como bien dicen Lujambio y Becerra— de decretar una homogeneidad forzada, pero sí un piso mínimo exigible para cualquier gobierno de la compleja democracia mexicana. O como escribió en el mismo libro Sergio López Ayllón: “De precisar a nivel constitucional cuáles son los estándares mínimos del derecho de acceso a la información”. Y un buen punto de partida, creo, puede ser el que expresaron los gobernadores de tres estados de la República, que además y significativamente son de tres partidos políticos distintos: Amalia García, de Zacatecas; Armando Reynoso, de Aguascalientes, y José Reyes Baeza, de Chihuahua.

En noviembre de 2005 firmaron un documento llamado *Declaración de Guadalajara*, en el que proponían ese piso común.

La operación legislativa, según estos gobernadores, debía cumplir los siguientes objetivos: Los cito, por su importancia:

Otorgar a toda persona los mismos derechos, es decir, sujetar las leyes a principios de máxima publicidad y gratuidad.

Dos. Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.

Tres. Poner a disposición del público, todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.

Cuatro. Crear instancias profesionales autónomas e imparciales para generar una cultura de la transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.

Cinco. Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.

Seis. La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión. Y último, asegurar la protección de los datos personales.

Si ello prosperara se estaría dando un nuevo paso en el sentido correcto. Aquél que garantiza que los ciudadanos pueden informarse de la gestión y las políticas públicas, que obliga a los funcionarios a transparentar su labor y que en conjunto tiende a fortalecer un clima público informado con el cual al final todos ganamos.

Mucho éxito en los trabajos de este importante evento, creo que a todos nos conviene.

Declaratorio inaugural:

A continuación, la intervención del Comisionado Presidente del Instituto, Alonso Lujambio Irazábal, con el fin de hacer la declaratoria inaugural de los trabajos de la Semana Nacional de la Transparencia 2006.

Alonso Lujambio Irazábal:

Señora comisionada y señores comisionados.

Maestro Federico Reyes Heróles y maestro José Woldenberg Karakowsky, bienvenidos.

Señoras y señores, compañeros, amigos todos:

Estamos comenzando la Tercera Semana Nacional de Transparencia, el evento público de conocimiento,

divulgación y debate más importante que organiza nuestro Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Esta vez, su objetivo es triple:

En primer lugar, convocar a nuestros compañeros de la Administración Pública Federal, de los poderes y, las instituciones públicas autónomas, gobiernos de los estados, municipales, institutos o comisiones del acceso en la República, para que analicemos juntos el avance de nuestras obligaciones y de nuestras responsabilidades en materia de acceso y apertura gubernamental. Es un espacio para discutir abiertamente los problemas y los dilemas que afrontamos, luego de tres años de marcha de nuestras leyes federal y local.

En segundo lugar, este encuentro quiere recrear nuestros vínculos y proyectos con la academia, con la sociedad civil, con organismos empresariales, con la prensa viva y con los ciudadanos en general para multiplicar el ejercicio y la conciencia pública del derecho de acceso a la información. Este derecho es letra muerta si no hay preguntas; este derecho es letra muerta si nadie exige, busca, escruta o inquiera. Por eso, este derecho depende, completamente, de la actividad de sus propios ciudadanos.

Venimos por tercera vez a reforzar un compromiso y más que un compromiso, una alianza con la sociedad mexicana.

Pero la Semana Nacional de Transparencia, amigos, quiso reconocer otro elemento absolutamente clave: el mundo ha visto surgir 48 leyes de transparencia en los últimos quince años, de hecho el 75 por ciento de las leyes de transparencia en el mundo se han aprobado de 1990 para acá. América Latina se ha incorporado al pelotón con especial énfasis en el último lustro. Y si sumamos a todas las naciones democráticas que han decidido incluir estas leyes en su matriz normativa, sumamos 69 países.

¿Qué quiero decir con esto? Que la transparencia es un tema universal de los cinco continentes, de Suecia y de Australia, de Sudáfrica y de Estonia, de México y de Japón. Algo está ocurriendo en el mundo y es preciso levantar la vista.

La tercera ola democrática trajo regímenes pluralistas nuevos, pero trajo algo más, una idea, la idea de que la democracia es no minimalista, es más compleja, con más herramientas para el control ciudadano del poder y para la acción de la sociedad.

Pues bien, señoras y señores, a esto hemos venido, a escuchar las tendencias del mundo de la viva voz de sus propios protagonistas.

Es un honor contar con la presencia de dos personalidades tan significativas para México en el arranque de nuestros trabajos, Federico Reyes Heróles, politólogo, periodista, animador de diversos proyectos culturales, novelista, pensador; es entre nosotros el indiscutible precursor de la exigencia pública de transparencia como componente central del combate a la corrupción; es el fundador del capítulo mexicano de *Transparencia Internacional*, acicate de nuestros avances políticos y una de las voces públicas más influyentes en el debate político de México.

Y José Woldenberg, uno de los personajes más representativos del cambio democrático de México, por su biografía, por su trayecto personal, dentro de ese cambio histórico que lo llevó a ser Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, y porque pensó el cambio, porque supo interpretar, diagnosticar, entender el sentido profundo de los acontecimientos que nos arrastraron en la vorágine de la democracia, ambos, Federico y José, referentes necesarios, críticos constructivos de nuestro debate público.

A nombre de los 5 comisionados quiero expresar nuestra gratitud por su compañía y su respaldo.

También quiero darle las gracias a nuestros ponentes que han venido de América Latina, de Europa Occidental, de Europa del Este, de Canadá y de Estados Unidos, integrantes de gobiernos e instituciones y organismos de la sociedad.

Muchas gracias a todos.

Los hemos llamado porque queremos aprender de su experiencia, porque queremos saber cuáles son los procesos, cuáles son los avances, cuáles los retos que enfrentan las democracias y los organismos internacionales en materia de transparencia, cuáles temas críticos de otras naciones, cuál es su agenda al futuro y cómo han resuelto los frecuentes dilemas de acceso a la información.

Buscamos mirarnos pues en el espejo del mundo. Sabemos que nuestro país posee rasgos claramente distintivos que lo convierten en un caso especial desde la perspectiva comparada porque México creó una institución independiente y autónoma del gobierno que es a la vez un órgano cuasi jurisdiccional especializado en derecho de acceso a la información y que funciona gracias a un cuerpo colegiado.

El IFAI es un caso más o menos excepcional por sus atribuciones, no sólo porque tiene en sus manos la resolución de controversias, también debe extender la cultura de la transparencia y el acceso a la información, ensanchar el derecho a la privacidad y proteger los datos personales, así como colaborar en la organización de los archivos gubernamentales y debe igualmente promover y difundir estas novedades democráticas, ampliar el estudio y el conocimiento en la materia y colaborar con todas las instituciones del Estado y con todos los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Es evidente que el legislador mexicano no quiso sólo una oficina para resolver casos polémicos, sino una institución conocida, fuertemente enraizada en la conciencia de la sociedad, una palanca para el cambio de la cultura social y gubernamental.

En las dos ediciones anteriores, la Semana Nacional de Transparencia, amigos, amigas, quiso evaluar por un lado la marcha de los mecanismos de acceso en toda la República y por otro reconocer los temas candentes, polémicos que había desatado el ejercicio del derecho.

Ahora quisimos voltear la mirada hacia fuera porque queremos reconocernos como parte de un movimiento universal a favor de la transparencia y el acceso a la información pública y porque queremos aprender de las experiencias de los otros.

La transparencia es una asignatura obligada si queremos ser parte cabalmente del concierto democrático de las naciones. Casi no hay democracia que no se plantee de una u otra forma la eliminación del secreto como práctica estatal, el derecho a saber y el acceso ciudadano a los asuntos públicos, y no es un movimiento teórico.

La exigencia de la transparencia ocurre porque ha surgido un nuevo tipo de pueblo, hijo de la modernización, de la globalización, de la educación de masas y de la difusión tecnológica. Las modernas democracias deben trabajar con un tipo de ciudadanía más compleja, masiva, culta, políticamente más sofisticada, interconectada con el mundo y por eso con mayores necesidades de información.

Yo creo que todas estas condiciones están presentes en la sociedad mexicana contemporánea y cada vez con mayor fuerza. Esa es la razón por la cual se ha creado una Ley Federal por unanimidad de todas las fuerzas políticas, ya 28 Leyes estatales y casi 70 Reglamentos municipales en el país. Esa es la razón por la cual se han comprometido recursos humanos, materiales, jurídicos, políticos y tecnológicos, para atender una necesidad política y social que no deja de crecer.

A mí juicio, la transparencia y el acceso a la información constituyen ya una auténtica reforma política nacional, una creación institucional llamada democratizar drásticamente el espacio público.

Es una misión que compartimos con nuestros compañeros los comisionados, consejeros locales, responsables del acceso a la información en 26 estados de los 28 que tienen Ley de Transparencia.

Expreso nuestro reconocimiento, respeto y apoyo por su trabajo, pero también llamo a elevar la exigencia, estamos atados en una misión que nos obliga a caminar obstinadamente juntos, a generar criterios de aperturas, apoyarnos y realizar una batería de proyectos comunes.

Del mismo modo que un retroceso federal frenaría la transparencia local, el enmohecimiento de la transparencia de los estados o municipios terminaría dañando la práctica federal. En otras palabras, vamos

en el mismo barco. Por eso es que el IFAI se propone compartir con los institutos y las comisiones de acceso varios proyectos de alcance nacional que nos pongan en sintonía, enfilados hacia la misma dirección: encender todos los motores de la transparencia en el país.

Esta afirmación hacia las instituciones de acceso local no debe confundirnos, pues no es el IFAI, no son las autoridades que resuelven controversias los actores centrales del acceso a la información. En el ámbito federal las 240 unidades de enlace, los funcionarios y las instituciones públicas que diariamente atienden, gestionan, entregan documentos, discuten su naturaleza, elaboran respuestas y contestan al público, son los verdaderos protagonistas institucionales de la transparencia, son ellos quienes soportan la creciente demanda de la sociedad y a los que han dado viabilidad material a un nuevo derecho nacional. A ellos pido el reconocimiento y el aplauso de todos.

Amigos, amigas: El despliegue del derecho de acceso a la información no ha ocurrido en descampado, sino todo lo contrario, la transparencia a veces se ha abierto paso a codazos, venciendo inercias, intereses creados y desarrollándose en medio de un exuberante bosque jurídico, chocando con otros derechos y otras leyes.

Hemos encontrado apoyos entre los ciudadanos, entre las organizaciones no gubernamentales, en los medios de comunicación, en amplios sectores de la Administración Pública Federal; pero también hemos encontrado incomprensión y resistencias. Mis compañeros comisionados han tenido que construir un novedoso sistema de criterios y una nueva racionalidad para trascender derechos pensados para otras épocas y en otras circunstancias; pero al mismo tiempo han tenido que edificar un argumento que le da vida y forma a otro derecho irrenunciable de nuestra modernidad: el derecho a la privacidad.

El modelo institucional mexicano, por fortuna, ha venido a corregir un divorcio artificial de temas que muy a menudo se presentan juntos en la realidad gubernamental, temas que por eso mismo deben ser abordados de manera comprensiva, conjugando el principio de publicidad con el de privacidad.

Las decisiones del IFAI son, pues, complejas, algunas muy discutidas y discutibles, porque ponen en la misma mesa y en la misma resolución, valores que están en tensión. Por ley, no podemos desarrollar uno y abandonar el otro; nos toca armonizar dos derechos igualmente importantes y encaramos el reto como lo que es: una tarea democrática de primer nivel.

En esa misma dirección vale la pena anunciar desde ahora la temática de nuestro último día en esta Semana Nacional de Transparencia, se arroja al debate nacional la propuesta de constitucionalización de la transparencia y el acceso a la información. Lo han hecho otros, nos sumamos a ese esfuerzo. Anclar esos temas en nuestro texto fundamental para que dejen de ser objeto del capricho, la ocurrencia o, a veces, la animadversión.

Desde el IFAI hemos visto aparecer fenómenos ominosos como un elenco de estratagemas para medir la transparencia, desde el diseño ostentadamente defectuoso del arreglo institucional, hasta los intentos de reforma legal en sentido regresivo. Permítanme poner un ejemplo ominoso de esto último. Jalisco es la cuna de las leyes de transparencia en México, fue el primer estado, antes incluso que la federación en aprobar una Ley de Transparencia, en diciembre de 2001.



Los legisladores de Jalisco tuvieron la sabiduría para defender las limitaciones de ese primigenio arreglo institucional, y en 2004 aprobaron una nueva Ley de Transparencia de extraordinaria factura.

Un estudio comparativo de las leyes de transparencia realizado por dos especialistas en la materia, Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba, califican a la ley de Jalisco, como la mejor entre las leyes de transparencia de México.

Una controversia constitucional resuelta por la Suprema Corte de Justicia, determinó recientemente la plena constitucionalidad de la ley mencionada. Ahora, sin embargo, una propuesta de reforma a la misma, pretende que el Tribunal de lo Administrativo de Jalisco, esté por encima del Instituto de Transparencia, para que las resoluciones de dicho Instituto dejen de ser definitivas. Se trata de una propuesta evidentemente regresiva, gravemente regresiva, pues milita claramente en contra del modelo institucional que México y el propio Jalisco han impulsado para ser efectivo y expedito el derecho a la información pública; obliga al ciudadano a contratar a un abogado, incrementa exponencialmente los plazos de la resolución final, desincentiva el uso de la ley, pone por encima de un órgano especializado en la materia, cuasi jurisdiccional, a un Tribunal Administrativo de competencias generales.

En el primer modelo jalisciense, cuando aún no existía el Instituto de Transparencia de Jalisco, el Tribunal de lo Administrativo tardó dos años en resolver una controversia en materia de transparencia, plazo usual por la carga de trabajo y por los procedimientos que sigue este tipo de órganos.

Woodrow Wilson escribió alguna vez, siendo un joven profesor de la Universidad de Princeton, que los ciudadanos debían juzgar si los productos legislativos de su democracia eran para ella un honor o una vergüenza. La propuesta de reforma en Jalisco no es un honor para nuestra democracia: es una vergüenza. Ojalá que la crítica razonada de muchas voces, dentro y fuera de Jalisco, lleven a sus legisladores a evitar un grave movimiento regresivo, que es ominoso para los ciudadanos.

Quiero subrayar enfáticamente, amigos, amigas, que la propuesta de constitucionalización no pretende la autonomía constitucional del IFAI, sino algo realmente imprescindible: que el derecho de acceso a la información, como garantía constitucional, cuente con referentes mínimos en todo el país.

Hemos sido testigos de un desarrollo muy desigual del derecho a lo largo y ancho del país, y una permanente amenaza de cambios legislativos que hacen caminar al nuevo derecho como en un campo minado. Por eso, para ponerlo a salvo de tales vaivenes, es preciso colocarlos en otro nivel: en el nivel de la exigencia constitucional.

Rumbo al final, permítanme una discreción coyuntural. Como saben, recientemente fui designado por mis colegas Comisionados, Presidente, y esta es mi primera intervención en un evento de esta magnitud. No puedo dejar de usar la voz para reconocer públicamente el trabajo que han hecho mis colegas comisionados al frente del IFAI.

Quiero decirles que en este tiempo, en este año y meses de funciones he aprendido mucho y lo he aprendido de ustedes. No exagero si digo que este colectivo de comisionados ha creado un modo de razonar y de pensar al Estado mexicano; un modo más abierto, más moderno y más democrático. No exagero si digo que ustedes han contribuido, por primera vez en México, a una lógica de apertura, han construido un sólido sustento jurídico por la transparencia que antes no existía, ni en la política, ni en la academia, ni en el debate público mexicano. En mi opinión, esa nueva manera de ver la cosa pública, es el mérito mayor del IFAI y el mérito mayor de mis compañeros.

Colegas: ustedes aprendieron rápidamente que el acceso a la información es una fórmula que otorga gran poder a la sociedad y es una palanca real para cambiar los hábitos y las inercias del Estado. No dudo en decir que, con una rara combinación de celeridad, resolución, energía, reflexión, argumentación y mesura, ustedes han hecho una contribución esencial para instalar un derecho moderno en el corazón de la vida pública de México.

Yo he votado con ustedes el 60 por ciento de las resoluciones de la historia del IFAI, pero el primer 40 por ciento dejó su impronta y construyó el primer edificio de problematización, argumentación y criterio interpretativo.

Ustedes han logrado generar acuerdos de enorme relevancia y de grandes consecuencias para la vida del país. Y lo han hecho con tanta fuerza y con tanta legitimidad, porque previenen de una genuina diversidad de óptica, información y profesiones. Su decisión y generosidad me han convertido en Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y esa es una distinción, que crean sabré honrar.

Por eso me siento doblemente obligado en esta responsabilidad; por eso no tiene sentido político ni institucional ocultar un debate y un cuestionamiento que se ha ventilado en los últimos días sobre mi compromiso con esta institución, con este tema y con los que han hecho avanzar la cultura del acceso y la transparencia.

Quiero ser extraordinariamente enfático. He sido académico, ensayista, funcionario público, pero nada en mi vida profesional me ha enorgullecido más que ser Comisionado Presidente del IFAI.

Cuando el Presidente de la República me propuso ser Comisionado del IFAI en 2005, me enfrenté a una definición personal y opté, tomé la decisión de entregarle mi esfuerzo completo a la rendición de cuentas al derecho de acceso a la información y a su expansión, pero no soy yo ni ningún otro Comisionado quien garantiza la calidad del resultado, sino la dinámica institucional, la especial arquitectura del IFAI.

Las solicitudes de información, los debates y las controversias son públicas desde el momento en que se emiten; las discusiones en el Pleno son públicas, pueden incluso escucharse en Internet y los argumentos esgrimidos se colocan en la página electrónica de la institución. ¿Qué quiero decir con esto? Que la publicidad protege al IFAI y al transparentar su trabajo rinde cuentas.

¡Enhorabuena!, estamos sometidos a un severo escrutinio público y eso inhibe las desviaciones, las posiciones caprichosas, injustificadas o las componendas.

Entiendo mi trabajo y mi cargo como un mandato legal para trabajar todos los días con un solo interés al margen de filias, fobias, historias o presiones, y si un asunto, un caso, una controversia pusiera en duda la competencia y la imparcialidad de uno de nosotros, siendo todos partes de un órgano conformado por iguales, será el Pleno del Instituto como autoridad frente a los comisionados quien decidirá quién y qué asunto no debe abordarse.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Reglamento Interior del IFAI regulan impedimento y excusa. En cualquier caso el Pleno, nuestro superior jerárquico decidirá abiertamente, públicamente, con transparencia.

No importa finalmente lo que resuelva en la coyuntura en última instancia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el IFAI es una institución del Estado mexicano que debe trabajar por igual para *tirios* y *troyanos* por encima de coyunturas y de pugnas.

Pertenezco a una generación que ha hecho de la democracia el tema de su vida, de sus esfuerzos políticos, intelectuales y profesionales. A lo largo de más de 20 años la agenda pública ha cambiado, ha modificado sus énfasis y sus matices. Creo que en los años que corren y los años por venir la agenda de la democracia tiene en su corazón el acceso a la información y la transparencia y lo tienen por una razón muy poderosa: la transparencia no es un valor o una política de la derecha o de la izquierda; la transparencia es una necesidad de todos, de las personas, de la vida social, de la lucha política, sí, y de la actividad económica; la transparencia es una región de consensos, un hogar de cruces, un patrimonio de la nación.

En el IFAI lo sabemos, somos una institución del Estado mexicano, pero volcada a la sociedad; somos un organismo que resuelve controversias, pero obligado por ley a promover la publicidad de los asuntos gubernamentales y a proteger la

privacidad de las personas. Junto con funcionarios dedicados y comprometidos somos parte de una institución que está llamada a ser elemento transformador de la relación entre gobernantes y gobernados.

Somos un extraño anfibio, permítanme el concepto, una institución producto de la democratización hecha para aumentar la calidad democrática, vehículo de la apertura gubernamental obligada como nadie a actuar con transparencia y predicar con el ejemplo, y tenemos una responsabilidad enorme que asumimos sin ambages en espera del más estricto escrutinio público.

Estos tres días están hechos para discutir, amigos, amigas, finalmente dialogar, debatir, juzgar y buscar una ruta de futuro para un nuevo derecho. Estamos conscientes que la transparencia va a requerir de un nuevo, de un gran impulso a nivel federal y a nivel

local, sea cual sea el color de nuestros gobiernos municipal, estatal o federal.

El IFAI está obligado a trabajar con el mismo ahínco y la misma intensidad, por eso hemos venido a aprender de otros países, reconociendo las tendencias del mundo.

Señoras y señores les pido ponerse de pie para celebrar, para arrancar nuestro debate, todo lo libre y fuerte que sea necesario para dar el banderazo de salida al inicio de esta Tercera Semana de Transparencia 2006. Esperamos dar lo mejor de nosotros y esperamos lo mejor de ustedes.

28 de agosto de 2006 a las doce veinte del día declaro formalmente inaugurados los trabajos de la Tercera Semana de Transparencia.

Muchas gracias.



transparencia

2 0 0 6

Semana Nacional



DEMOCRACIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA

Ponentes:

Marie Claire Acosta. Directora del Departamento para la Promoción de la Gobernabilidad, subsecretaría de Asuntos Políticos, Organizaciones de los Estado Americanos.

Salma Jalife Villalón. Coordinadora, Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet, A. C.

Comentarista:

Raúl Trejo Delarbre. Investigador, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Moderador:

Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado Presidente del IFAI.

Marie Claire Acosta, ocupó en México el cargo de subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Su carrera como activista social la ha llevado a investigar una gran variedad de temas como los derechos humanos en México; el tratamiento de los inmigrantes en los Estados Unidos y los efectos de la violencia en Colombia.

Contribuciones en el campo de los derechos humanos incluyen la ocupación de diferentes posiciones en organizaciones no gubernamentales, como lo es la Comisión Mexicana por la Defensa y Promoción de Derechos Humanos; la Academia Mexicana de los Derechos Humanos, y la División Mexicana de Amnistía Internacional.

A su vez, ha sido consultora para algunas organizaciones internacionales, como es el caso de UNICEF y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Salma Jalife Villalón, es ingeniera en computación, egresa de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó su maestría en la Universidad de Colorado, Estados Unidos, con la especialidad de telecomunicaciones.

Se desempeñó como comisionada de la COFETEL, donde fue responsable del área de ingeniería y tecnología. Tuvo a su cargo la planeación y administración del espectro radioeléctrico, los planes técnicos fundamentales de numeración y señalización, así como los temas relacionados con la normalización y homologación de equipos.

Sus proyectos sobre política y regulación de las telecomunicaciones y sus contribuciones al desarrollo de estrategias al respecto, le ha valido un amplio reconocimiento en diversos foros, tanto en México como en el extranjero.

Panelista: Marie Claire Acosta

La corrupción, la existencia de las recientes crisis políticas, la crisis de representación de las instituciones y en general la falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema democrático, existe un creciente interés por parte de la Secretaría General de la OEA y de los Estados miembros de profundizar en el análisis de la interdependencia de la gobernabilidad democrática con el desarrollo económico y social de los pueblos, en el marco de una discusión más amplia sobre la sustentabilidad de las democracias en nuestra región.

De la misma manera resulta especialmente pertinente para la OEA y en particular para la Subsecretaría de Asuntos Políticos analizar esta relación entre la democracia y elementos tan esenciales y constitutivos de la misma como son la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas.

La experiencia histórica ha demostrado la correlación existente entre la transparencia y la gobernabilidad, y evidente que la existencia de flujos de información abiertos y transparentes sobre la gestión pública contribuye decisivamente en la calidad de las instituciones de gobierno y por ende en la propia gobernabilidad, porque la transparencia es esencial para mejorar la calidad de la democracia en cuanto a las decisiones de políticas públicas, en cuanto a la eficacia, eficiencia, efectividad y desempeño de dichas políticas, dado que la transparencia puede incrementar los incentivos de las clases políticas para responder mejor a las demandas de la mayoría de la población y no sólo de algunos grupos de interés o de las elites.

De igual manera es cierto que la transparencia resulta fundamental para que la ciudadanía pueda participar de manera informada e influir sobre estas decisiones de política pública y esto a su vez tiene un impacto positivo sobre la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado.

Es por ello que para mejorar la calidad de las democracias es clave mejorar o desarrollar mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas. Los mismos pueden a su vez verse como incentivos para la redistribución y para la inclusión de los sectores subrepresentados, dado que la transparencia puede ayudar a impulsar una mayor eficiencia y una mayor eficacia en la asignación de los recursos, así como una asignación más equitativa y esto último es de vital importancia considerando que la desigualdad es uno de los más grandes desafíos para nuestra región.

En este contexto la OEA es por excelencia la institución hemisférica política con el poder de convocatoria para promover el diálogo y el intercambio de experiencias, así como para generar consenso, acción conjunta y apoyo mutuo entre los Estados miembros sobre la interdependencia entre transparencia y democracia y sobre los avances y desafíos en la sustentabilidad de las democracias en las Américas.

Como lo demuestran los mandatos de los últimos años, los Estados miembros de la OEA consideran este tema de vital importancia para la agenda interamericana. Un ejemplo de ello es la Carta Democrática Interamericana que amplía el concepto de democracia incluyendo varios elementos que son esenciales para la sustentabilidad de los sistemas democráticos y la gobernabilidad en el hemisferio. Es de esta manera que el documento incorpora elementos esenciales como el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto a los derechos sociales y económicos, la participación de la ciudadanía en las decisiones de interés público, la interdependencia de la

democracia con el desarrollo económico y social y la transparencia.

La Carta establece que uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia es precisamente la transparencia de las actividades gubernamentales.

Por su lado la reciente Declaración de Santo Domingo reconoce que la buena gestión de los asuntos públicos exige instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y públicamente responsables a todos los niveles al igual que la participación ciudadana, controles efectivos y el equilibrio y separación de poderes.

En este contexto, la declaración nos dice: “La rendición de cuentas y la participación ciudadana, de acuerdo a las leyes nacionales en el seguimiento, control y evaluación de la administración pública como contribución activa para la prevención y eliminación de la corrupción, son herramientas para promover la transparencia, la eficiencia y responsabilidad de los gobiernos de la región y que las tecnologías de información y comunicación pueden jugar un papel muy importante en este sentido”.

Y en este mismo sentido, la OEA ha promovido a lo largo de los últimos años el acceso a la información pública, no sólo como un derecho humano, también como una vía para alcanzar políticas que fortalezcan las democracias y como un mecanismo de participación de la ciudadanía.

El adecuado conocimiento por parte de los ciudadanos del funcionamiento de las instituciones públicas y de la información que ellas emiten, es la premisa indispensable para el diálogo y la cooperación constructiva entre el sector gubernamental y la ciudadanía. Por ello que el Departamento para la Promoción de la Gobernabilidad, a mi cargo, busca fomentar el acceso a la información como un mecanismo fundamental para la participación ciudadana.

El acceso a la información pública resulta de suma importancia para fomentar la gobernabilidad democrática en la región y es un recurso de gran valor para que la ciudadanía pueda desarrollar una cooperación constructiva con las diferentes agencias gubernamentales.

A su vez la promoción y el desarrollo de los mecanismos de acceso a la información pública son fundamentales para la gobernabilidad democrática en cuanto ayudan a combatir la corrupción, promueven mayor

transparencia en el proceso de toma de decisiones, así como en la rendición de cuentas; fomentan el conocimiento público, el control social, la mayor participación y discusión de los ciudadanos en la arena pública y, finalmente, aumentan su confianza en las responsabilidades y en el accionar de los gobiernos. Estos mecanismos promueven mayor estabilidad democrática, a la vez que promueven los derechos a la libertad de opinión y de expresión.

La carencia de información adecuada, por el contrario, contribuye a exacerbar la exclusión y por ende profundiza la desigualdad y la pobreza prevalentes en nuestra región. El acceso a la información empodera a la ciudadanía, fomenta el conocimiento sobre políticas y servicios públicos y permite que los ciudadanos presenten sus demandas y necesidades, de esta manera mejorando sus condiciones de vida, a su vez que promueve una mayor inclusión de todos los sectores de la sociedad.

La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda en cierta manera controlar la gestión pública de manera responsable, ejerciendo el derecho de petición y obteniendo una transparencia rendición de cuentas; asimismo, permite que se manejen datos e información relevante sobre aspectos presupuestarios, el grado de avance en el cumplimiento de objetivos planteados por el gobierno y los planes del Estado para mejorar las condiciones de vida, todo esto con el fin de que los ciudadanos puedan asumir un papel más activo y participativo en el control de sus gobiernos.

El acceso a la información pública implica también una responsabilidad conjunta del Estado, por un lado, y de la ciudadanía y la sociedad civil, por el otro.

En cuanto al Estado, éste debe promover mecanismos de acceso a la información pública y garantizar dicho acceso. Pero por su parte la ciudadanía y la sociedad civil deben procurar el acceso a la información pública y estar en capacidad de ejercer este derecho de manera efectiva y responsable, para ello se hace necesario capacitar a la sociedad civil para que pueda hacer un uso eficaz de la información a su disposición, a fin de involucrarse y participar de manera constructiva con sus gobiernos.

En los últimos años la región ha visto avances en cuanto a la existencia de un marco regulatorio en torno al acceso a la información, como son la aprobación de leyes de acceso, cláusulas constitucionales, Reglamentos, Decretos, etcétera.

Sin embargo, cabe destacar que una Ley de Acceso a la

Información o un marco regulatorio pertinente, es una condición necesaria, pero no suficiente para poder garantizar este derecho para toda la ciudadanía. Para ello, es necesario promocionar la necesidad de que el Estado garantice este derecho, así como atender la necesidad de que la ciudadanía tenga la necesidad de ejercerla.

Con respecto a las tecnologías de la información, con la Declaración de Santo Domingo, los Estados miembros de la OEA declaran su compromiso a desarrollar las tecnologías de información y comunicación, como una herramienta para promover y fomentar la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía y su compromiso a garantizar el derecho de todas las personas a gozar de la libertad de expresión, incluyendo el acceso sin censura al debate político y al intercambio libre de ideas. A su vez, la Declaración reitera la importancia de las tecnologías de información y comunicación, como mecanismo de participación de la ciudadanía de forma responsable para así lograr un gobierno transparente y eficiente, ambos elementos como hemos dicho, esenciales para la sustentabilidad del país.

Las tecnologías modernas de la información y la comunicación han cambiado de manera significativa las reglas del juego para los gobiernos. La OEA ha impulsado en los Estados miembros iniciativas de gobierno electrónico, voto electrónico, el uso del Internet y las tecnologías para impulsar el desarrollo de los países.

De la misma manera, este ámbito cambiante ha tenido un significativo impacto sobre la relación existente entre el Estado y la ciudadanía, reclamando de esta manera nuevos mecanismos de comunicación entre ambos y nuevas formas de participación.

El uso y la distribución del conocimiento y la información pueden resultar de vital importancia para el proceso de toma de decisiones y sobre la implementación de las políticas públicas y puede ser de suma relevancia en la eficacia de estos procesos.

A su vez, el uso de las tecnologías es clave para ayudar en la lucha contra la corrupción y proporcionar mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es por ello que la OEA debe prestar atención al tema del acceso a las tecnologías de información y comunicación por parte de los ciudadanos de las Américas, especialmente considerando que nos encontramos en una de las regiones más desiguales del mundo en términos socioeconómicos.

La inclusión de sectores subrepresentados en la política y excluidos económica y socialmente, como es muchas veces el caso de las mujeres, de los indígenas, de los millones de afrodescendientes que viven en nuestro hemisferio y otros grupos vulnerables es de vital importancia, dado su impacto negativo en la sustentabilidad democrática. Y es en este marco que la Subsecretaría de Asuntos Políticos y en particular el Departamento de la Promoción de la Gobernabilidad tiene como reto analizar los déficit estructurales del sistema y por ello es necesario abrir los espacios de diálogo para colocar en la agenda política de todos los países de la región la discusión acerca de los déficit en los resultados de los sistemas democráticos y cómo esta ausencia afecta la gobernabilidad democrática. Y por ello también se deberán abrir espacios de debate para una agenda política que se plantee consolidar la función del Estado en la profundización de la democracia, incentivando políticas y mecanismos que busquen traducir los derechos formales de la ciudadanía en realidades tangibles.

De igual manera debemos fomentar la ampliación de la ciudadanía entendida ésta como el ejercicio de derechos, no sólo en lo que respecta a su dimensión electoral, sino también a su dimensión social, económica y civil.

Cabe decir que el papel del IFAI en este sentido ha sido fundamental. Y hago votos para que podamos colaborar con él en esta tarea, así como con las otras organizaciones e instituciones convocadas en este evento y que compartirán sus experiencias con nosotros a lo largo de estos tres días.

Panelista: Salma Jalife Villalón.

Quiero agradecer en principio al IFAI por tan amable invitación a colaborar en temas que son convergentes respecto a los temas en los que yo me he especializado, particularmente en el sector telecomunicaciones y tecnologías de la información y por ello quiero compartir con ustedes una visión de cuál es el papel que juegan las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en el acceso a la información y la democracia.

Lo lógico sería que yo comenzara a platicarles sobre las tecnologías de la información, pero básicamente quise introducir esta lámina del derecho a la información porque ésta es un elemento básico que nos abre el panorama de cuáles son las fuentes formales que nos van a hacer que evolucione nuestro Estado hacia un derecho que sea coherente, congruente con la evolución tecnológica y la evolución hacia un Estado más democrático, es decir, si nosotros no cambiamos nuestras fuentes formales del derecho, es muy probable que suceda lo que ustedes estuvieron escuchando en la introducción de que haya divergencias entre leyes, divergencias entre la Constitución y la aplicación de nuestra legislación en la medida en que nosotros queramos ir evolucionando hacia un Estado democrático y a donde tenga la ciudadanía acceso a la información de manera oportuna y de fácil acceso.

Tenemos todos estos elementos y quiero enfatizar sobre todo en la Constitución y algunas de las leyes que hacen que las tecnologías de la información sean accesibles y se permite un desarrollo mucho más acelerado de esta innovación tecnológica para que los ciudadanos podamos utilizarlas como herramientas para poder lograr los fines como podría ser la transparencia y el acceso a la información.

Y un elemento muy importante también son los tratados internacionales, ya que las telecomunicaciones y en general toda la actividad humana a partir de estas sociedades modernas del conocimiento, se da no sólo en los ámbitos nacionales sino se da en el territorio mundial y las globalización hace que cada vez más se deban interrelacionar las fuentes formales del derecho a nivel internacional para que pueda haber esta coherencia y esta convivencia de actividades sociales, políticas, económicas y culturales en un mundo informatizado.

Con ello quiero decirles que es de gran relevancia, para mí es esencial que existan las tecnologías de la información y el acceso a las mismas. En la medida en que estamos desarrollándonos en un ambiente basado en el conocimiento y en donde el ciudadano cada vez más requiere de información e información precisa, también en la introducción nos decían que una de las barreras que podríamos tener efectivamente hacia la transparencia y hacia la evolución hacia una democracia plena y hacia el acceso de la información podría ser el exceso de información y de información inútil. Creo que es muy importante que los países tengamos conciencia de que el desarrollo de estas infraestructuras que son finalmente un medio y no son el fin, se despliegue a nivel nacional e internacional, que sea confiable, que sea, que no tenga capacidad limitada, o sea que sea extensivo y que no sea muy costoso para los usuarios para que podamos efectivamente poder hacer uso eficiente de estas herramientas que nos van a dar nuevas oportunidades de acceso a la información.

Con ello quiero mencionarles a qué nos referimos con las tecnologías de la información, probablemente algunos de ustedes ya saben, ¿qué son las tecnologías de la información? Podemos llegar hasta el grado de decir que las tecnologías de la información se encuentran en nuestros consumibles del hogar, es decir, en nuestro refrigerador, en nuestros equipos domésticos, electrodomésticos que tenemos en casa, donde ya efectivamente con la evolución tecnológica vamos a poder interactuar con ellos.

Entonces en el caso mexicano, el mercado de las tecnologías de la información está creciendo a un ritmo muy acelerado y esto tiene que ver con equipos, con desarrollo de software, con programación, con servicios de tecnologías de la información como pueden ser los servicios telefónicos, de cablevisión, todos los servicios que a ustedes se les ofrecen en materia de comunicación a distancia, y consumibles.

De este mercado estamos hablando de alrededor de 7 mil 300 millones de dólares en el año de 2004, con estimaciones de crecimientos del orden del 13%. Este sector es un sector muy dinámico y crece muchas veces a más del doble o el triple de la economía en su conjunto.

¿Qué posibilidades democráticas me dan las tecnologías de la información? Ya hemos escuchado diversas participaciones anteriormente y también en este panel sobre la mejora que pueden generar estas tecnologías de la información entre las actividades del gobierno y las poblaciones a las cuales se les prestan los servicios. Y aquí yo me quiero referir, siempre se habla de un ámbito nacional, pero ahora tenemos que pensar ya más allá del ámbito nacional, tenemos que pensar en el ámbito internacional, quiero ser reincidente en este punto porque ya el comercio de servicios y las telecomunicaciones y la información que nosotros requerimos ,rebasa las naturales barreras geográficas que tenemos y en ese sentido hay una labor mucho más importante que tienen que hacer los organismos multilaterales como la OEA como la OCDE o como la OMC, para poder hacer armónico esta evolución y crecimiento hacia Estados democráticos y hacia el acceso y evitar la disparidad entre los que sí tienen acceso a la información y los que no lo tienen, y como se dice en el sector del cual yo provengo, los que están digitalizados y los que no están digitalizados, es decir, aquellos que tienen la oportunidad del acceso a Internet o a otros servicios que les permiten obtener información.

No sólo genera esa relación entre autoridad y ciudadanía, sino también hay nuevas formas de participación gubernamentales, ustedes pueden ver cada vez más apertura en las dependencias gubernamentales en cuanto a sus páginas de Internet o en cuanto a su forma de tratar a la ciudadanía, por ejemplo a través de consultas públicas, a través de intercambio de información entre los funcionarios y los ciudadanos que están requiriendo información, a veces se necesita, cuando no hay mucha apertura, utilizar el mecanismo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, otras veces hay organismos que han sido más activos, preactivos y han hecho esta relación mucho más cercana.

La ventaja que se tiene con este acceso a las tecnologías de la información es que no sólo puedo obtenerla a nivel local, sino que esta información la puedo obtener a nivel mundial y este costo de informar se está reduciendo vertiginosamente ya que no tengo la necesidad como autoridad de estar produciendo cada que me solicitan algún tipo de información produciendo la misma información o inclusive cayendo en la problemática de poder dar información distinta sobre una solicitud parecida. Lo que me permite las tecnologías de la información, que esto incluye las bases de datos, es crear respuestas automáticas y que estén disponibles al público en todo momento.

¿Qué potenciales se deben tener, no sólo respecto al acceso a la información, ya un poco derivados hacia qué otras actividades podrían enriquecer o hacer más eficiente el desarrollo de un país? Es el potencial administrativo por un lado, y posteriormente les voy a decir el potencial económico de un país respecto a la utilización de las tecnologías de la información.

Facilitan por un lado las actividades del sector público y pueden ser utilizadas para reorganizar también las instituciones.

Algo muy importante es que las tecnologías de la información no van a resolverles, si ustedes tienen un proceso ineficiente, inefectivo, la tecnología de la información, si ese proceso ineficiente, inefectivo lo meten o lo dogmatizan, no les va a generar un proceso eficiente, seguramente será un proceso automatizado ineficiente.

Lo que está buscando también el desarrollo de tecnologías de información es generar herramientas de apoyo a quienes automatizan, para que la administración y el manejo de la información sea mucho más eficiente, en la medida en que se van adoptando estas medidas de información y también facilitando la capacitación a quienes van a utilizarlas, no sólo los funcionarios públicos, sino también los ciudadanos.

Un potencial económico que se tiene al utilizar las tecnologías de la información es crear las estrategias que posibiliten el uso de estas tecnologías, en aquellos sectores donde la economía tenga mayor potencial. Y me refiero, por ejemplo, al caso de aumento de productividad, pueden ser para elevar la calidad de otros bienes y aquí puedo incidir nuevamente en el acceso a la información o en la información misma.

Las tecnologías de la información, como les mencionaba, pueden hacer que se eleve la calidad con la que se da respuesta a nuestros gobernados a través de estas tecnologías, elevando la calidad de esta información y la calidad del servicio que se presta.

Hay otros elementos, como capacidades que se pueden tener: inversión en capital humana, cambio organizacional e incorporar las actividades sociales y económicas. Toda una revolución la que se tiene al introducir las tecnologías de información para poder dar cabida al acceso a la información.

Con ello, me gustaría ir a ver cómo estamos en México respecto al acceso a la información. Se mencionaba que dentro de la Ley se requiere que haya en su artículo primero, acceso universal.

Cuando comenzaron las comunicaciones en México, el acceso universal se refería exclusivamente a la telefonía, después fueron creciendo algunos otros servicios y además el acceso universal curiosamente se medía respecto a si había una población en la que un usuario podía caminar hasta cinco horas para obtener el acceso a un teléfono público, eso ya era considerado acceso universal, imagínense. Ha evolucionado en estos 100 años de las telecomunicaciones.

Estamos viendo que el acceso universal ahora exige que sea el acceso a servicios de banda ancha. El más común y conocido es el acceso a Internet. Y aquí estamos viendo cómo va evolucionando el total de usuarios de Internet en México.

Si bien ustedes estaban viendo un crecimiento en la línea roja, donde dice tasa de crecimiento anual, ha

bajado. Esto ha sido porque ya se está estabilizando y está habiendo una penetración mucho mayor del servicio de Internet, sin embargo vamos a ver que se va a mantener en esos rangos de 14 al 20 por ciento, en la medida en que vayan penetrando las redes de telecomunicaciones.

¿Qué pasa si nosotros no fomentamos el desarrollo de las tecnologías de la información? Si no lo fomentamos, vamos a crear un problema social muy grande, que es la inclusión a quienes tienen ese acceso a la información vía electrónica y quienes no cuentan con ello.

Ustedes saben que hoy en día, les voy a poner un ejemplo, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si ustedes se quieren dar de alta para aumentar actividades como por honorarios o alguna cuestión así, hay algunos procesos que los tienen automatizados y otros no, entonces supongamos que yo soy una comunidad que no tengo acceso a la información, voy a tener que ir al módulo y me van a decir, discúlpenos, qué pena, pero eso lo tiene que hacer vía Internet, y estamos generando un problema muy serio si no atacamos el problema de raíz que es el desarrollo de las redes de telecomunicaciones y que tengan el acceso hasta el último punto donde hay un habitante en el territorio nacional para el caso mexicano, pero también a nivel mundial.

Es muy importante que se desarrolle una estrategia de penetración y difusión de las tecnologías de la información para que efectivamente podamos darles a los ciudadanos este acceso a la información.

Existen riesgos y riesgos muy grandes, el mal uso de las tecnologías de la información puede servir para regular, controlar y reprimir iniciativas, puede entrometerse en la privacidad de las personas, puede romper la seguridad de las redes o difundir información indeseable, pero es responsabilidad de quienes estamos en este trabajo de construir y formular políticas que combatan estos riesgos de intrusión sin dejar de construir una base de una sociedad civil comunicada en la cual se fomente el debate y el intercambio de ideas.

Otro elemento importante es la transparencia. Ernesto Villanueva, en su libro Derecho de la Información lo describe de la siguiente manera: El deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de la legitimidad democrática de las instituciones públicas. Es decir, es muy importante también el no sólo automatizar, sino

también hacer procesos que sean creíbles, que sean confiables y que sean aceptados por la ciudadanía o por el que intercambia este tipo de servicios. Es muy importante que siempre se de cuenta de lo que se está haciendo cuando se automatiza un servicio. ¿Cuál es la relevancia de estas infraestructuras? Creo que he sido repetitiva en este sentido, es muy importante que haya conectividad en todos los lugares donde haya ciudadanos y más importante que existan contenidos porque una red sin contenidos no tiene ningún sentido y que estos contenidos sean contenidos que agilicen o faciliten la intercomunicación entre la sociedad y los gobiernos.

Para ello es muy importante que haya una participación conjunta entre industria-gobierno y academia, porque sin esa participación conjunta sucede que el desarrollo de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones no necesariamente van a obedecer al interés público; las empresas de telecomunicaciones o los que comunican siempre ven primero por su retorno a la inversión y en segundo lugar verían por el interés público; por eso es muy importante que esta interacción se de entre todos los sectores involucrados para que se pueda acceder a esta sociedad de la información.

El desarrollo de estas redes depende en mayor medida en la excelencia en el uso del conocimiento, es muy importante que la información que esté contenida en estas tecnologías de la información sea válida, veraz y que resuelva las necesidades de los ciudadanos.

Si una infraestructura de telecomunicaciones y sus contenidos no son los apropiados, las tecnologías de la información podrían acentuar en vez de aminorar estas disparidades existentes entre ingresos de riqueza y oportunidades y acceso a la información.

Otra vez pensando en qué medios tenemos para acceder a la información, básicamente tenemos la telefonía, tenemos la televisión por cable y un concepto que ustedes conocen primordialmente como Infinitum, pero es el acceso de banda ancha a través de la red telefónica y ahora han surgido nuevas tecnologías.

Aquí lo relevante es que las tendencias tecnológicas convergen hacia una sola red, es decir, la red telefónica, la red de televisión por cable, la red de transmisión de datos, puedan prestar cualquier tipo de servicios y lo que está sucediendo, el fenómeno que está sucediendo en México y en el resto del mundo, es que cada vez más los usuarios o la ciudadanía busca accesos de banda ancha, quiere decir mayor capacidad a menor costo para poder acceder a la información.

En México estamos todavía un poco rezagados en ese sentido, les voy a comentar cómo están por ejemplo los usuarios de Internet a nivel estatal. En el caso del Distrito Federal tenemos el 33%, ni siquiera tenemos ahí un 50% de acceso a Internet, y no digamos de los otros estados, que son 9 estados más con un acceso muy incipiente a la banda ancha, y el resto de los estados que ni siquiera llegan al 1%. Hay mucho que hacer en la introducción de las tecnologías de la información para que efectivamente podamos desarrollar este acceso a la información e ir evolucionando hacia la democracia.

Si nos vamos a los niveles socioeconómicos de los usuarios es todavía más dramático porque estamos generando una brecha también muy grande entre los que sí tienen posibilidades y los que no tienen posibilidades, por lo tanto tenemos que tener acciones conjuntas tanto los que proveen la información, como los que desarrollan las tecnologías de la información, de hacer asequible estas tecnologías y esta información a cualquier usuario de la población.

Finalmente mis conclusiones se refieren a pasos fundamentales que deben de seguir los gobiernos. Las TICS constituyen una herramienta transversal para el logro del desarrollo equitativo y sostenible y el fortalecimiento de la gobernabilidad, la promoción y la protección de los derechos humanos.

¿Qué deberíamos de incorporar en nuestras políticas de Estado sobre las TICS? Ellas deberían de estar contenidas como eje fundamental de los planes nacionales de desarrollo, de los procesos de modernización de las instituciones públicas, la formación de funcionarios públicos para fortalecer la gobernabilidad, y el ambiente democrático es muy importante. Con el ejemplo, si uno como funcionario da el ejemplo, seguramente los ciudadanos seguirán ese ejemplo, y la eficiencia en la gestión y la provisión de servicios en el sector público con el fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de todas las personas promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana a través de las TICS.

Finalmente déjenme decirles que los gobiernos deben de continuar con el proceso de adopción de marcos legislativos. Estábamos escuchando que hay 69 países al menos con Ley de Transparencia; en el mundo de la unión internacional de telecomunicaciones hay 189 países que no han adoptado estos marcos legislativos y regulatorios, entonces es muy importante la labor multilateral para hacer estos procesos transparentes, eficientes y consistentes y que ofrezcan seguridad jurídica y promuevan, entre otros, la competencia, la innovación, la promoción de la inversión y el acceso universal a los servicios y a la información.

Un compromiso que se debe de establecer, y que estos elementos no son ideas propias, sino las he tomado de todos estos acuerdos internacionales que se han dado y principalmente en la Organización de Estados Americanos, es desarrollar a las TICS como una herramienta para promover y fomentar la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional, en particular aquellas personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales en las decisiones relativas a su propio desarrollo, lo que a su vez es una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.

Comentarista: Raúl Trejo Delarbre.

Le agradezco muy cumplidamente al IFAI la invitación para estar con ustedes aquí. Durante los últimos años he sido un observador, de repente usuario, a veces usuario muy exigente de los servicios de este Instituto. Y la verdad es que he podido constatar el desempeño muy satisfactorio en estos tiempos, de esa institución, me congratulo de haber podido conocer de cerca el trabajo de María Marván Laborde. Y me congratulo de haber sido, en estos años, un observador de la vida pública nacional, más o menos atento y haber constatado ahí el compromiso con la construcción de instituciones democráticas que ha tenido Alonso Lujambio, motivo por el cual saludo su presencia como titular de ese Instituto.

Nuestras dos ponentes nos han ofrecido un panorama de cómo debieran de ser las cosas, Marie Claire Acosta nos ha dicho con mucha puntualidad lo mucho que en la Comunidad Internacional se discute, particularmente en el ámbito, bajo la cobertura de la Organización de Estados Americanos acerca de la inclusión de las nuevas tecnologías al desempeño de la sociedad.

Salma Jalife nos ha recalcado con mucha claridad lo que tienen que hacer los gobiernos, ella habló en plural, pero evidentemente tenía un sesgo mexicano, su intervención, para que estas tecnologías no sean patrimonio ni beneficio de unos cuantos, pero como todos sabemos, la realidad es mucho más terca, más dura, más inaccesible y a veces más ríspida de lo que dicen las declaraciones, los principios, los protocolos internacionales y las recomendaciones expertas, como acabamos de escuchar.

Creo que hoy en día es evidente que la información, y aquí no diré sino una catarata de lugares comunes, que vale la pena subrayar, la información es un ingrediente esencial de la información. Hoy en día ya sabemos todos que la democracia se construye de muchas maneras, con muchos procesos simultáneos, a veces cuando uno de ellos fallan, entonces todo lo demás comienza a desbalancearse, la democracia es representación, es votos, es instituciones, es compromiso con el respeto a lo que dicen las reglas y al resultado de estas reglas, como todos sabemos hoy en día, una democracia también es información, información clara, suficiente, accesible, compartida por los ciudadanos, tenemos entonces una sociedad que no se realiza plenamente, en su vocación y sus realidades democráticas.

Esto es muy obvio, pero nos costó mucho trabajo y muchos años reconocerlo y todavía no funciona a plena cabalidad en países como el nuestro.

Para la ampliación de la ciudadanía, como nos dice Marie Claire Acosta en su interesante intervención, necesitamos mecanismos ciertos y seguros y consecuentes para acceder a la información.

Pero hay que recordar que la información es un instrumento, un instrumento que nos da recursos para la transparencia, un instrumento a partir del cual tenemos insumos para entender mejor la realidad, para reaccionar de distintas maneras ante ella, pero solamente y esto es muy importante, es un instrumento.

Creo que no es gratuito entonces, muchas de las cosas que se han dicho y se seguirán diciendo en este encuentro auspiciado por el IFAI, no es gratuito, nos decía Alonso Lujambio en su exposición que una enorme cantidad de las solicitudes de información pública que hacen los ciudadanos, creo que 95 por ciento, sean hechas a través de Internet. Hoy en día las nuevas tecnologías de las que hablaba Salma Jalife, lo acercan a las instituciones, nos permiten cohesionarlos más como sociedad. Nos abruma de una cantidad inusitada, históricamente inusitada de información.

Por ejemplo, vale la pena recordar o decir que cada año en este mundo se produce una cantidad de información de toda índole, entretenimiento, educativa. Cada año se produce una cantidad de información mayor a la que la humanidad produjo en toda su historia, hasta fines del siglo pasado.

Cada año se duplica y multiplica esa cantidad de información, nos encontramos en tal océano de información, como los naufragos aquellos en una muestra de incredulidad que campea en nuestro país, hay quienes no les creen su odisea, no sabemos a dónde dirigirnos cuando buscamos algún dato o alguna información. Por eso no basta con que las instituciones tengan portales en Internet, no basta con que sea muy accesible el diseño de estos instrumentos de información, tiene que serlo, además hace falta que se promueva de manera intensa y extensa el uso de estos recursos.

No es gratuito que el nuevo punto cinto de cada diez solicitudes ante el IFAI sean a través de Internet.

La sociedad de la información es como la democracia, es una aspiración constante, nunca estaremos del todo satisfechos en la construcción de ella, pero hoy en día tan reciente como es y tan alimentada como está por recursos tecnológicos tan variados, la sociedad de la información es mucho más real en algunos sitios que en otros, es mucho más real en la Ciudad de México, con todo y lo mucho que nos falta avanzar regionalmente en ese sentido, que en Oaxaca y en Chiapas, es mucho más real en Suiza y en Australia que en nuestro país. La sociedad de la información es un entorno que está condicionado y logrado por las tecnologías de acceso a la información, las tecnologías de la información contemporánea, que tienen la virtud de que difunden a distancia los mensajes y de que como están sustentadas en contenidos de carácter digital, pueden ser moduladas, modificadas, recibidas de muchas maneras.

Son muy importantes, pero son instrumentos que vale la pena no mitificar, no basta con que tengamos portales muy bonitos y bien diseñados en Internet, eso es muy importante si muchos mexicanos todavía carecen de suficiente acceso a ese tipo de tecnologías.

Las declaraciones como las de Santo Domingo dicen cosas muy interesantes, que el desarrollo y el acceso universal equitativo a la sociedad del conocimiento es un desafío y una oportunidad, que hay que reconocer la buena gestión de los asuntos públicos, que existen instituciones gubernamentales representativas, que la sociedad del conocimiento que es una manera elegante de decirle a la sociedad de la información, pero creo que no es más que eso, debe fundarse en el reconocimiento y respeto a la identidad cultural, que el uso del Internet debe ser sin censura política y contribuye al desarrollo, todo eso está muy bien, lo aplaudimos, seguramente lo podríamos votar si se pusiera a consideración aquí, que no es el caso; pero de qué nos sirven todas estas declaraciones tan bien formuladas y es muy importante que existan, no las quiero menospreciar, si no tenemos nacional, regional localmente políticas concretas, políticas de Estado, pero también de la sociedad, políticas nacionales, para intensificar la utilización de todos estos recursos.

Las reuniones internacionales de las que yo les hablaba hace un momento, la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información estableció declaraciones de principios y plena elección muy negociados, muy discutidos, muy regateados, pero que tienen puntos que sería muy interesante recuperar nacionalmente y establecieron una ruta de deliberación que no ha concluido. Por ejemplo para Internet, la Internet es una red de redes que se singulariza, entre muchas otras cosas, por la enorme libertad y flexibilidad para utilizarla, no tiene un centro, pero hace falta que la Internet tenga algunas reglas muy elementales, mientras más flexibles y generales mejor, por ejemplo para el establecimiento de los nombres de dominio para que sepa qué nombre corresponde a cada país o cada empresa, etcétera.

Para definir como ha sido el gobierno de Internet, el Secretario General de la ONU, el señor Kofi Annan, designó un grupo de trabajo que diseñó una serie de propuestas que no fueron del todo aprobadas en Túnez y por eso aquí hay una discusión que sigue, una discusión importantísima que tiene que ver con la manera cómo vamos a manejar y a tener acceso a la información en las siguientes décadas, una discusión en la cual sólo unos cuantos en México están interesados y están participando.

En unas cuantas semanas, en octubre, va a tener lugar en Atenas un foro mundial sobre la gobernanza de Internet, que es como se entiende las distintas maneras como se regula la red de redes, para tratar de evitar el correo basura, para defender los derechos

de autor, para propiciar el uso de software muy variados y no sólo el que conviene a una sola empresa, este es un tema fundamental. En México —dicho sea entre paréntesis— uno de los proyectos más vistosos para acceder a la sociedad de la información ha sido la Enciclomedia, que es un proyecto pedagógicamente muy pobre y muy discutido, pero que es discutible antes que nada porque la Enciclomedia está inicialmente comprometida con un solo tipo de software, el que fabrica una empresa que se llama Microsoft que todos conocemos y que es una empresa que, entre otras cosas, ha sido conocida en México por las donaciones que ha entregado a algunas fundaciones privadas, alguna de ellas muy cercana a los intereses de la esposa del Presidente de la República.

Cuando me dicen que la Enciclomedia está comprometida con Microsoft y cuando veo que en el temario de la próxima reunión internacional sobre gobernanza para Internet, entre otros asuntos el de cómo hacer más flexible la adopción de software para que no sea patrimonio de una sola empresa, es cuando entiendo que estos son asuntos muy reales que tendrían que interesarnos muy vivamente.

Pero estamos en México y yo quisiera complementar lo datos de Salma, con una pizca adicional de escepticismo y de distancia con respecto a la fundamental utilidad que tienen las tecnologías para el acceso a la información y para ejercer entonces el pleno derecho a la información

La Declaración de Santo Domingo se congratula que en América Latina haya un desarrollo rápido del Internet, la verdad es que no es tal. En el mundo más o menos el quince por ciento de la gente, estos dos datos de fines del año pasado, tiene acceso a la Red de Redes. En Europa el 27 por ciento. En Oceanía el 50 por ciento. En América Latina el 12.5 por ciento, a noviembre-diciembre del año pasado, súmenle dos puntos, si quieren ser optimistas, para reconocer que no estamos tan bien, bueno estamos mejor que en África, en donde hay un acceso menos al dos por ciento. Pero Asia nos está alcanzando muy rápidamente.

Y no es lo mismo cualquier tipo de acceso, la licenciada Jalife nos decía con mucha claridad, cómo hay regiones con más acceso que otras, y cómo sobre todo no es lo mismo conectarnos a Internet a través de una conexión telefónica tradicional, a una conexión mucho más moderna y avanzada como la que vende entre otros la empresa del señor Slim, reconexión que conocemos como Infinitem, hay una distancia enorme entre navegar en Internet y no es comercial, sino queja, y

ahorita verán porqué, conectados de manera tradicional a hacerlo de manera varias veces más veloz.

En México en el último quinquenio del siglo pasado el precio por 20 horas de acceso a Internet era de 65 dólares en promedio, esto fue bajando luego, cuando en Francia era de 54, en Estados Unidos de 32, en Canadá de 30 dólares en el Reino Unido de 50 dólares, aquí en México nos ha costado mucho más caro conectarnos a la red que en otros países. Y el acceso de banda ancha que en México el más generalizado cuando alguien lo quiere y puede pagar, es de 512 kilobytes por segundo, cuesta más o menos 105 dólares, es el costo mensual que paga una empresa, una persona, una familia por tener Internet rápido. Ese tipo de acceso a esa velocidad en Francia hoy en día cuesta menos de 28 dólares. En Estados Unidos, pero de velocidad tres veces superior, cuesta 30 dólares, en Japón el acceso a Internet cuesta 33 dólares al mes, pero fijense es 16 veces más veloz que aquél, por el cual en México pagamos 105 dólares.

Hay más ejemplos, dicen que las comparaciones son odiosas y en efecto, en México no estamos pensando con seriedad en promover éstas y otras formas de la tecnología. El porcentaje de Producto Nacional Bruto (PNB) de distintos países que invierten en tecnologías para la información y las comunicaciones es del siete punto tres por ciento en el Reino Unido, de casi nueve por ciento en Estados Unidos, de un poquito menos de seis en Francia, de cinco por ciento en China; en América Latina el porcentaje del PNB destinado a la información y la comunicación es del siete por ciento en Brasil, de casi el seis en Argentina, de casi el siete en Chile, del siete punto cinco en Costa Rica. En México el porcentaje del producto nacional destinado a estos asuntos es del tres por ciento. Se trata entonces de un tema que tiene que ver con políticas públicas, no definibles desde el nivel más general, desde el presupuesto y no basta sólo mucho dinero, se necesitan políticas concretas.

Hoy en México más o menos el 19 por ciento de los hogares tiene computadoras, solamente el nueve por ciento de ellos tiene acceso a Internet, tenemos un 28 por ciento de gente en este país que usa computadora pero sólo un 27 por ciento de gente que tiene acceso a Internet. ¿Cómo usa la gente la Internet?

De los mexicanos que sí se conectan a Internet, independientemente de que lo hagan en su hogar o en el trabajo, o sean, parte del 27 por ciento que se conecta desde servicios públicos de paga, como los cafés Internet, es gente a la que le cuesta mucho más dinero conectarse, la gente que se conecta a la Red, el 61 por ciento lo hace para tener algún tipo de información, pero este 61 por ciento de gente que se conecta a la Red equivale a menos del 10 por ciento de los mexicanos. De los que usan Internet el 41 por ciento usa correo electrónico, pero esto significa el seis punto seis por ciento de los mexicanos, de los que se conectan a Internet, solamente el seis por ciento busca información en fuentes del Gobierno Federal o estatal o lo que sea, y estos implican a menos del cero punto nueve por ciento de los ciudadanos, menos del uno por ciento de la gente en México busca en Internet información acerca de asuntos públicos, ¿y de qué le sirve, ¿qué hacen con ella, solamente el cero punto veintiocho por ciento de los mexicanos buscan información en Internet y la aprovechan para obtener o descargar formatos oficiales de organizaciones gubernamentales, entre estos mexicanos están aquellos que les dan lata a Alonso y a los demás consejeros y a los funcionarios del IFAI, solicitando información. O quizá menos, porque sólo el cero punto catorce por ciento de los mexicanos, 143 mil según estudio reciente del INEGI que es de donde estoy tomando estos datos, se ocupa de llenar formatos oficiales en sitios de organizaciones gubernamentales.

Está muy bien que el IFAI y que la Secretaría de Hacienda y que la de Comunicaciones y la de Energía y todas y los gobiernos estatales tenga sitios en Internet, pero no hay que olvidar lo estrecho que es el universo de ciudadanos a los que se dirigen y que hoy en día, habiendo cerca de 17 millones de personas que en México tienen acceso a la Red, solamente menos de 150 mil de ellas, según datos recientes del INEGI, utiliza este servicio para llenar formatos y hacer peticiones a través de la Red.

Esto es lo que hay que cambiar, esto es lo que hay que recordar y no olvidar cuando hablamos de la apropiación de las nuevas tecnologías para la información.



transparencia | 
2 0 0 6 Semana Nacional | ifai




ifai

transparencia
2 0 0 6
Semana Nacional

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y EL DESARROLLO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Moderadora: María Marván Laborde, Comisionada del IFAI.

Nuria Cunill Grau. Directora de Programas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela, y licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas por la Universidad de Chile.

Dirige el programa de estudios e investigaciones y el programa de documentación, información y producción editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, es Directora de la revista *Reforma y Democracia* del mismo centro.

Tiene una extensa producción académica, podemos citar entre sus libros, los siguientes títulos: *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas; La responsabilidad de la nueva gestión pública latinoamericana; Lo público no estatal en la reforma del Estado y, Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública y representación social.*

Ponente: Nuria Cunill Grau.

En primer lugar y con mucha vehemencia quiero manifestar mi agradecimiento al IFAI y en particular a María Marván por el regalo que constituye esta invitación.

Regalo en tanto me permite a mi en lo personal y le permite a la institución de la cual hago parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, interactuar más y conocer mejor por ende una institución que sentimos pionera en América Latina, desarrollando una institucionalidad pública que es absolutamente envidiable para muchos de los países de la región. Vaya por ello, además de nuestro agradecimiento, nuestro reconocimiento.

A mi se me ha pedido que haga una presentación que fue denominada *Las organizaciones sociales y el desarrollo del acceso de la información en América Latina*. Yo decidí de alguna manera acortar el título y la he denominado *La transparencia y la sociedad*.

Entendiendo que cuando nosotros mencionamos realmente a la transparencia, estamos en los hechos citando a la sociedad. Hablar de transparencia es colocar a la sociedad como sujeto de la información, esta sería una primera aseveración que es la que fundamenta nuestra presentación.

Ahora bien, hay hechos irrefutables que muestran que la valorización de la transparencia en estos últimos años está directamente ligada de un lado a la valorización de la democracia, cada vez más la transparencia es visualizada como un vehículo de libertad.

Por otro lado la valorización de la transparencia está claramente vinculada también con la valorización de los mercados. La transparencia como vehículo de negocios limpios en el mundo empresarial y negocios limpios entre el mundo empresarial y el mundo gubernamental.

De hecho si observamos el panorama de América Latina vamos a constatar que parte importantísima de las leyes de acceso a la información han sido promovidas o bien desde asociaciones de prensa por un lado, es decir, desde segmentos de la sociedad civil que hacen parte de el sentido de la libertad como espíritu social y de otro lado bien sabemos que parte de las organizaciones más importante que luchan por la transparencia, entre otras Transparencia Internacional, nace directamente desde el mundo empresarial conciente de su importancia.

Bien, yo quisiera decir que la transparencia es un valor contextual. ¿Qué significa esto? Significa que no podemos concebirla, no podemos medirla y tampoco podemos ciertamente implantarla haciendo abstracción del contexto al cual nos queramos referir.

Podemos hablar de la transparencia de los negocios, podemos hablar de la transparencia de las elecciones y podemos hablar de muchos otros tipos de transparencia.

Yo me voy a referir específicamente a la transparencia de la administración pública, entendiendo que este es un objeto absolutamente relevante para nosotros en tanto a través de la administración pública es que se construye ciudadanía y por ende es en este espacio donde la transparencia con muchísimo más claridad se convierte o se puede convertir en una herramienta de la ciudadanía.

¿Cuál es la tesis que quisiera ilustrar con ustedes? La tesis que quiero ilustrar es que para que la transparencia se erija realmente un instrumento de la ciudadanía, hay que asumir que su construcción, vale la decir la construcción de esta herramienta es en si mismo un proceso complejo y un proceso esencialmente político; un proceso que en tanto complejo y en tanto político exige de una parte un abordaje comprensivo y de otro exige un abordaje multidimensional, me referiré con las limitaciones de tiempo a ambas cosas.

Veamos, primero, ¿por qué un enfoque comprensivo y siempre subyaciendo un enfoque político que es lo que a la vez queremos subrayar en esta presentación?

La respuesta la podemos formular de una manera simple porque la información en si misma no produce transparencia; la información no es equivalente a transparencia, por ende el mero acceso a la información no es igual al hecho de la transparencia.

Para que la información se convierta en transparencia, es necesario que ella sea útil a la sociedad. Ahora bien, para que sea útil a la sociedad debe reunir ciertos atributos. Son varios creemos nosotros, pero ahora basta con mencionar a 3: dos que son fundamentales porque de ellos depende el que nos interese o no, fíjense cómo lo formulo, nos interese o no usar la información, so en definitiva el atributo de la relevancia que el maestro Reyes Heróles lo denominaba la pertinencia de la información, el atributo de la relevancia o pertinencia de la información. ¿Para quién? Para la sociedad se supone y de otro lado el atributo de la accesibilidad de la información.

De estos dos atributos, como he dicho, es que en principio depende que la información pueda ser usada, no significa que va a ser usada, pero sí que pueda

ser usada. Si ellos no están presentes, nuestra afirmación es taxativa, es altamente probable que nunca vaya a ser usada. Entonces dos atributos que hacen al uso y por ende a la utilidad de la información.

Y un tercer atributo que llamamos la exigibilidad de la información, que tiene en cuenta que cuando hablamos de transparencia en serio, estamos hablando de trastocar balances de poder y por ende estamos hablando las más de las veces de resistencias que se crean. Por ende para que la información se convierta realmente en transparencia tiene que ser exigible. Vamos a hablar un poquito de cada uno de esos atributos.

Me quiero referir sobre todo al primero, la relevancia o la pertinencia de la información. ¿Cuál sería la primera cuestión que tenemos que retener? Que la información que sirve a los gestores, la información que sirve incluso a los políticos, no necesariamente es la información que sirve a la ciudadanía.

¿Cuál sería el norte para hacer de la relevancia un atributo de la información y por ende para que la información se acerque a la transparencia? El norte es que la información sirva a la construcción de ciudadanía y sirva para mejorar la calidad de vida de nosotros y nosotras, los ciudadanos y ciudadanas.

Esto naturalmente tiene enormes implicaciones, incluso implicaciones teóricas importantes. Tras esta afirmación, por ejemplo, hay otra que a lo menos quisiera insinuar acá, es decir que la ciudadanía se convierte en un sujeto político de la administración pública, es decir, la ciudadanía en sí misma controla la administración pública cuando logra a lo menos tres cosas: participar en la formación de las decisiones, lo que en definitiva es incidir en las decisiones y políticas públicas, por una parte; cuando a la vez logra participar en la coproducción de los bienes y servicios públicos, y en tercer lugar cuando logra en sí tener la capacidad de elección de los bienes y servicios que mejor responden a lo que pueden ser las expectativas y/o las necesidades sociales.

Estos tres elementos que acabo de mencionar: participación ciudadana en la formación de decisiones, coproducción de bienes y servicios públicos y elección de los bienes y servicios, son medios de influencia social en la administración pública. Pero tampoco son, al igual que la transparencia, medios ni procesos automáticos. Para que la participación ciudadana, por ejemplo, se convierta en un real medio de influencia ciudadana sobre la administración pública, es indispensable que ella, así como los otros medios de influencia pasen a lo

menos por tres test: el test de la democracia, el test de la eficiencia y el test del control, es decir tienen que servir para estas tres cosas, teniendo en consideración que no necesariamente sirven para ellos.

No olvidemos nosotros que muchos de los movimientos de participación ciudadana, por ejemplo, han servido mucho más para corporativizar el aparato público que para democratizarlo; por ende cuando hablamos del test de la democracia, de la participación como medio de influencia ciudadana sobre la administración pública, no estamos hablando de una cosa menor, estamos hablando de hacer de la participación un real instrumento de construcción de ciudadanía.

La información o la publicidad, llamémosle así, para la participación ciudadana, pero además la publicidad de los procesos de participación ciudadana, le acumulan democracia y por lo tanto le acumulan posibilidades de servir en sí a la construcción de ciudadanía. No sé si el planteamiento es claro, pero en definitiva consiste en decir: señores, la participación ciudadana es importante para la construcción de ciudadanía, eso lo sabemos, lo venimos repitiendo hace mucho. La información es indispensable para la participación ciudadana, pero yo quiero proponerles avanzar un paso más allá y decirles, la información relevante para la ciudadanía no sólo es la información que sirve para la participación ciudadana, sino también es la información de la participación ciudadana, ¿de acuerdo?

Así como la información relevante para la construcción de ciudadanía es no sólo la información de los procesos de elección, sino la información que sirve para hacer posible los procesos de elección y esto se explica de una manera más o menos sencilla.

A nosotros como ciudadanos nos interesa poder decidir dónde por ejemplo mandar a nuestros hijos a las escuelas, ese proceso de elección que es aquí en vez de allá se puede convertir en un importantísimo medio de influencia social, vale decir de construcción de ciudadanía si en sí mismo es visible para el resto de los actores sociales, por eso lo que opera para la participación ciudadana también opera para la elección como medio de influencia social, información para la elección pública e información sobre las elecciones que hacemos las personas cuando estamos en sí acudiendo a los servicios públicos por ejemplo.

Bien, esto que trato de plantear en relación a la relevancia y puesto específicamente en el punto de cómo medios de influencia social sobre la administración pública requieren de la información

para potenciarse realmente como herramientas de influencia ciudadana opere incluso para aquellos procesos de la administración pública que no pueden hacer uso de la influencia ciudadana directa. De hecho una de las cosas que estamos aprendiendo en este último tiempo es que la transparencia puede ayudar a promover la competencia de ideas cuando no es posible desarrollar una real competencia y estamos aprendiendo además que a través de la transparencia podemos promover la competencia por aprobación social. Vale decir a través de la transparencia podemos introducir eficiencia al nivel de los servicios públicos. Hay ejemplos concretos en América Latina y muy interesantes que hablan de eso y apenas menciono uno sólo para dar un poco más de sentido.

El sistema nacional de evaluación de la gestión pública de Costa Rica, un sistema que pretende tener una cobertura amplia, un sistema que evalúa los servicios, ese sistema da un salto cualitativo cuando se decide no sólo que los gestores y directivos públicos den cuenta de su gestión al Presidente y a quien corresponda, sino que esa rendición de cuentas se haga pública, se haga en sí a través de los medios de comunicación pública.

Ese puro hecho de hacer pública la rendición de cuentas ha determinado que la transparencia se convierta efectivamente en una herramienta de la competencia por aprobación social. ¿Por qué? Porque los directivos mal calificados hacen lo posible por obtener mejores calificaciones de un año a otro y los bien calificados por mantener sus calificaciones. Ven ahí la transparencia como una herramienta de la eficiencia de la administración pública, por vía de la aprobación social. En definitiva y en suma yo les dije, me quiero detener un poquitito más en la relevancia.

Bien, quiero simplemente acotar, para terminar con este atributo, que hay también ejemplos en América Latina, bastantes y muy probablemente ustedes también lo pueden aportar, que muestran que es perfectamente factible y discúlpenme que voy a utilizar un neologismo, es posible ciudadanizar la información, sin necesidad, y aquí tal vez estaría lo más interesante, sin necesidad de crear más información, es decir, simplemente aprovechando lo ya existente.

Bien, cuando se crean por ejemplo “*mareamientos*” micro regionales, que permiten, y fíjense del ejemplo que les voy a poner, a quien está interesado en colocar una farmacia, saber exactamente en dónde están ubicadas las farmacias en un municipio determinado, estamos no solamente permitiendo que este agente económico haga uso de su libertad, sino que estamos imposibilitando un equipamiento probablemente mucho más equitativo por vía simplemente de la información.

Cuando nos preocupamos desde la administración pública por hacer de la escuela un objeto de información relevante a manera de permitirnos escoger donde estamos ciudadanizando la información. Ahora, por supuesto esos procesos no son para nada simples, no son para nada simples, porque no sólo suponen pensar en el qué de la información, o sea, en el atributo de la relevancia sino que también suponen pensar en el segundo atributo que mencionábamos, el de la accesibilidad de la información.

En definitiva ¿qué quisiera aquí decir? Quisiera decir que la utilidad de la información para la ciudadanía no sólo se vincula con qué datos se obtienen, sino cómo obtienen esos datos. Esto nos coloca en ese grave problema, en el problema de cómo se organiza esa información. Lograr este segundo atributo cómo proporcionamos, cómo se organiza y se recupera, y lo más sencillas son las informaciones, más probabilidades hay de que ella la use en sí misma.

Entonces, cómo desarrollamos los sistemas que tengan en cuenta las distintas sociales, la ciudadanía como tal. Luego expresar, se traduce en ciudadanía, que no es lo mismo a decir número de estudiantes. Cuando se pone sobre el tapete, obtenida por la propia gente, y eso pasa con la operatividad.

El punto no es pensar, sino cómo vinculamos distintos bancos de datos ¿para qué?, para que desde esos distintos bancos de datos se pueda obtener distintos tipos de información. Eso, insisto, son cosas posibles, son cosas que surgen cuando nos colocamos como problema la accesibilidad de la información, tanto como también surge en esa circunstancia el problema de cómo organizamos a nivel incluso de cada organización pública concreta las función de la información.

Tercer atributo: la exigibilidad. Creo que no requiere de mayor argumentación porque para todos nosotros, a estas alturas, creo que es claro con que no basta con que se consagre el derecho a la información, en tanto sabemos que la información puede ser y de hecho la mayoría de las veces es negada.

Entonces hay que plantearse además del derecho a la información, el derecho a la apelación, hay que plantearse por ende el problema de crear canales que permitan que el derecho a la información pueda ser reclamado. Pero canales expeditos, ¡joj!, porque en América Latina hemos avanzado bastante en esto, pero no necesariamente lograr canales expeditos, lo que supone que en definitiva no necesariamente estamos logrando este tercer atributo: la exigibilidad de la información.

Aquí creo de nuevo que México es pionero, porque en el resto de los países, por lo menos en gran parte del resto de los países que están ya iniciando el camino de la transparencia, se acude fundamentalmente a los tribunales de justicia para reclamar el derecho del acceso a la información.

Y como ustedes bien lo saben, recurrir en primera instancia a los tribunales de justicia es en verdad hacer de la exigibilidad un atributo difícil de lograr, en tanto costoso y en tanto lento. Por eso es que la figura de tribunales administrativos, tal cual opera el IFAI, pueden ser muchísimo más eficaces en este sentido.

El punto, sin embargo, que quiero o quería sacar a colación era ese, hablar en definitiva de un enfoque comprensivo y político es lograr que la información se dote de ciertos atributos a lo menos de relevancia, a lo menos de accesibilidad y a lo menos de exigibilidad para que pueda transformarse en transparencia, en principio.

Decíamos, sin embargo, que el proceso es complejo no sólo porque exige un enfoque comprensivo y político, sino porque las más de las veces exige un abordaje multifacético, además de político.

De nuevo, la justificación de que esto sea así es conocida, la transparencia es elusiva, es elusiva en el sentido de que lograda en un punto y esto ha sido notado por muchos y conocido por nosotros en tanto víctimas, logrado en un punto a veces sale la transparencia, o sea se iluminan ciertos espacios, pero al iluminarse se desaparecen de esos espacios los objetos relevantes de decisión por ejemplo, o sea la transparencia es elusiva. Por ende tenemos que ser capaces de pensar si es que estamos ubicados en el ámbito de la administración pública en un abordaje que tiene en cuenta distintos medios de transparencia.

Ciertamente los medios privilegiados, pero no los únicos bajo esta óptica son las leyes de acceso a la información. No los únicos, ni siquiera a veces los más importantes, entre otras cosas porque sabemos que a veces no obstante representar en la mayor parte de los casos un avance enorme, a veces –subrayo- en ellas mismas se crean paradójicamente obstáculos para el acceso a la información. En Paraguay, por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información fue derogada porque en vez de facilitar el acceso ponía obstáculos a la información.

O sea, lo que concluimos es que las leyes son muy importantes, pero hay que mirarlas por dentro y, en segundo lugar, hay que asumir que siendo una condición necesaria no son suficientes.

¿Qué necesitamos? Necesitamos además canales institucionales.

¿Qué necesitamos? Necesitamos además canales institucionales de información en los lugares donde se forman las decisiones y las políticas públicas de un lado y necesitamos canales institucionales vinculados, mejor dicho, a los resultados de las decisiones y de políticas públicas.

Cuando creamos una junta de vigilancia ciudadana, estamos en verdad creando en verdad un medio para la transparencia. Cuando creamos el Instituto de la exposición pública de los anteproyectos de ley estamos creando un medio o un canal de la transparencia. Hay múltiples canales, estamos recién en América Latina incursionando de manera rigurosa en este campo que consiste en definitiva, tal como digo, ya el tiempo no da para más en acompañar las leyes de canales institucionales, tanto la formación, como los

resultados y teniendo en cuenta de que no necesariamente los canales o los medios tienen que ser orgánicos, no solamente tenemos que pensar en consejos o en juntas, sino también tenemos que ser capaces de pensar en procedimientos fácilmente accesibles a cualquiera, desde la audiencia, pasando por exposición, como lo mencionaba antes, de los anteproyectos, continuando con lo que viene siendo en un momento dado la exigencia de rendición de cuentas, que es otro instituto que comienza a abrirse en América Latina.

Bien, estos medios o estos canales en este enfoque multidimensional tienen que ser acompañados, pareciera, además de políticas de información, leyes, por lo tanto, leyes, por un lado, canales institucionales y muchos puntos por otro lado y en tercer lugar políticas de información ¿por qué políticas? Yo veía el programa de que esto se va a hablar de mañana, porque a través de los países que han avanzado más rápidamente que nosotros, también nos comenzamos a dar cuenta de que a veces habiendo las leyes, habiendo los canales, igual se puede retroceder y se puede retroceder a través de las contingencias políticas.

Entonces cómo lograr que la transparencia haga parte de una política de información que no es lo mismo que una política de propaganda, asociada a los asuntos públicos, es uno de los asuntos que nos irá ocupando más a futuro.

Bien, en suma, y ahora sí para terminar, abordajes comprensivos y multifacéticos o multidimensionales, entendiendo que la construcción de la transparencia es un proceso complejo y un proceso político.

En definitiva, con qué terminaría yo, simplemente con dos afirmaciones, la producción de la transparencia, el lograr que la información sea una herramienta de la ciudadanía, que es en definitiva lo que hemos querido aquí sostener, no es un proceso de arriba hacia abajo; no es simplemente el proceso de tener en cuenta los intereses sociales, por tanto no es una cuestión menor, pero hablar de esto es hablar de un proceso de arriba, perdón, no es un proceso de abajo hacia arriba, no es un proceso de colocar a la sociedad simplemente como proveedora de información, ¿de acuerdo? Aún sea para tener en cuenta los intereses sociales, que es muy importante, que es una cuestión menor.

Pero hablar de esto es hablar de un proceso de arriba hacia abajo, es hablar de un proceso que implica que las instituciones que se ocupan de los asuntos públicos y que por tanto nos ocupan a nosotros, se pongan al servicio realmente de la ciudadanía, para que la ciudadanía en sí pueda construir y moldear mejor sus destinos. Esa es la conclusión que yo quisiera proponerles.

La segunda conclusión es evidente, la transparencia así vista como evidencia de la ciudadanía para que verdaderamente se convierta en tal, necesita de sujetos sociales.

Yo no he hablado de los sujetos sociales, no he hablado de una ciudadanía activa y crítica, no he hablado de las organizaciones sociales, o sea de los guardianes y de los traductores, no he hablado de las universidades como posibles a la vez traductores de la información; mi presupuesto y mi argumentación es que cuando la información desde la administración pública es pensada bajo estos principios y supuestos va a ir desarrollando cada vez más interés, va mostrándose cada vez más útil a nuestras necesidades sociales, por lo tanto se van forjando los sujetos de la transparencia.

En lo personal, no me gustan esos discursos que dicen pero es que no hay sujetos, entonces como no hay sujetos, no hay en definitiva movimiento; si hay sujetos,

hay sujetos en ciernes, parte de ellos se construyen desde instituciones como esta, parte de ellos se construyen obviamente desde la sociedad, la mayor parte se construye desde la interacción entre el Estado y la sociedad.

Muchas gracias.

Moderadora: María Marván Laborde, Comisionada del IFAI.

No quisiera repetir lo que has dicho, para dar oportunidad, por lo menos unos 10 minutos, a algunas preguntas, simplemente quisiera remarcar dos cosas. Conocí yo a Nuria hace muchos años a través de sus escritos cuando trabajé como académica en la Universidad de Guadalajara, y sin lugar a dudas hay dos cosas que se adivinan en sus textos y que claramente quedaron expuestas hoy. Nuria es tanto militante de la academia, como política en lo que ella entiende y ha explicado como construcción de ciudadanía, y en ese sentido sus aportes creo que son muy importantes, la transparencia tiene sentido en la medida en la que es una herramienta ciudadana, asume sin preocupaciones el ser un proceso complejo político que sirve para hacer política y que iguala a los ciudadanos en el terreno de la participación tanto económica como política, creo que es una de las ideas centrales que nos plantea hoy.

Rescato en especial sobre todo con la historia de nuestro país la importancia que le da Nuria Cunill en este proceso de construcción de ciudadanía a las características de la política pública de transparencia que debe ser democrática, eficiente y servir para el control, y la sitúa claramente como antónimo de la corporativización, y no en un argumento circular, sino precisamente bien planteado, dice, la única manera de que la información no sirva para la corporativización democrática es curiosamente a través de la transparencia misma en la participación ciudadana, creo que una de las ideas centrales que nos ofrece hoy nuestra conferencista.

Rescato también y muy vinculado con la mesa anterior la importancia de tener bases de datos capaces de hablarse entre sí. Hemos visto a lo largo de tres años que no es poco común que las mismas dependencias y entidades frente a las preguntas de los ciudadanos, ellas mismas confiesen que sería maravilloso tener los datos que los ciudadanos les están pidiendo. ¿Por qué? Porque tienen una serie de documentos, tienen una serie de datos no ordenados de la manera en la

que se le ocurrió al ciudadano pedirlos, y ellos mismos nos confiesan muchas veces en audiencias, que para la propia institución sería una gran riqueza tener ese tipo de información ordenada como se está pidiendo.

Por último, e insisto para dar paso a algunas preguntas, no sé si hayan ya pasado preguntas, para poder abrir el foro por lo menos 10 minutos. Insisto, creo que vale la pena rescatar una cuestión fundamental.

Sin información no se construye ciudadanía, pero la información como ya se ha dicho en la mañana, tiene que ser pertinente, tiene que ser accesible y tiene que ser exigible.

Si les parece haríamos cinco preguntas. Les suplicaría a quienes tomen la palabra, hacer preguntas muy concretas, muy sintéticas, a fin de realmente poder abrir la mesa y en el mejor de los casos hacer dos rondas de preguntas.

Pregunta: Buenas tardes. Es con relación a la información que es exigible por parte del IFAI en su artículo siete, en la cual todas las dependencias tenemos la obligación de poner a disposición de la ciudadanía, si el IFAI tiene prevista alguna acción, de tal manera que puedan interrelacionarse todos estos portales o toda esta información, de forma que fuera más expedita.

Pregunta: Buenas tardes. Mi nombre es Julio Alfonso Mesa Valenzuela, vengo del Estado de Sonora, de la comunidad indígena de los Caquis.

Quiero preguntarle, es muy loable el esfuerzo que hace el IFAI con este tipo de eventos, para comunicarnos a la ciudadanía en general qué es lo que está pasando en cuanto a la información pública.

Hace un momento uno de los expositores hablaba de que en realidad en México estamos en pañales en cuanto al acceso de la información vía Internet. Ahora imagínense en las comunales más marginadas del país.

¿Qué propondría usted para que el IFAI u organismos como el IFAI hagan de esta información que se genera a partir de las fuentes públicas, pueda llegar en realidad a esas zonas tan marginadas y apartadas del país? No basta con que se hagan este tipo de foros que son importantes, obviamente, pero también hay que hacer el esfuerzo de llegar allá y no de llegar a las capitales de los estados, sino que llegar verdaderamente al corazón, al centro de las regiones.

Pregunta: Mi nombre es Luis Gerardo Revilla, yo antes que nada quiero agradecer a la expositora su conferencia, tan clara, y de ella me surge una duda. Yo siento en lo que usted manifestó, que viene implícita la insistencia de cierta estructura o cierto entramado social que permita que precisamente esa sociedad participe en la generación de transparencia.

Yo quisiera saber si esa estructura, esas organizaciones que derivan de la sociedad debe existir algún modelo básico o debemos dejar que la sociedad se organice por sí misma espontáneamente para generar toda esa infraestructura que requeriría o que exigiría al gobierno la información para tomar sus decisiones, es decir, hay organizaciones sociales en todos los países pero yo quisiera saber si esas organizaciones deben tener una forma básica o un esquema de actuación básico par que puedan interactuar y lograr esa transparencia que busca la sociedad.

Ojalá mi planteamiento haya sido claro, espero que no haya resultado confuso.

Pregunta: Mi nombre es Tomás Severino, de Cultura Ecológica y de la iniciativa de Acceso México.

La pregunta es para la doctora Cunill, ¿cuáles son los principales obstáculos, en términos de la percepción social que hay que modificar o sobre la cual hay que trabajar para que podamos lograr realmente esta interiorización del concepto de transparencia dentro de la ciudadanía y poder ejercerlo? Es decir, ¿hasta dónde como ciudadanos o la población en América Latina tiene como una prioridad el tema de entenderse con los asuntos del acceso a la información para mecanismo de ejercer su ciudadanía?, ¿cuáles serían los obstáculos en la región?

Pregunta: De la Comisión de Transparencia, en el Estado de Campeche.

Mire, doctora, a mi juicio, el planteamiento construcción ciudadana fue muy interesante, sin embargo considero que queda en una etapa no concluida desde la perspectiva que no se está incorporando el que esta ciudadanía responda, o sea, no solamente que esté informada, de que satisfaga esta información, sino desde el punto de vista de que esta ciudadanía no se está incorporando a construir las cosas que necesita realmente la ciudadanía, o sea, decir, bueno, tú gobierno no solamente puedes responder o resolver estos problemas, sino que yo debo de incorporarme a solucionar los problemas, y desde esa perspectiva quedaría, pienso, completo el panorama que usted nos ha planteado.

Ponente: Nuria Cunill Grau.

Cuesta mucho responder sobre asuntos que son gruesos, pero vamos a ver algunas apreciaciones.

¿Cómo llegar a las zonas marginadas? Ciertamente yo no puedo dar una respuesta sencilla a ello, pero sí puedo imaginar con base en experiencias concretas formas de hacer de la información un vehículo de acceso a la ciudadanía en las zonas marginadas. Pienso por ejemplo en sistemas de información económica y social provistas a nivel de un municipio o incluso de una localidad menor que un municipio, que han sido pensadas como sistemas de información económica y social para que tengan utilidad a la gente, no para que tengan utilidad a los organismos públicos que están ubicados en la región.

Hay experiencias de ese tipo, hay experiencias donde incluso a nivel municipal e incluso a nivel menor, de cualquier manera en el plano o en el ámbito local se construyen indicadores de calidad de vida de manera tal que podamos saber, por ejemplo, cómo vivimos, cómo estamos haciendo incluso nosotros mismos para que la naturaleza se preserve o no se preserve, cómo están los índices de educación, que son todos elementos de juicio importantes para que nosotros como individuos y nosotros como ciudadanía podamos tomar ciertas decisiones.

Que esas informaciones sean provistas por Internet, yo creo que es evidente que no pueden ser provistas por Internet, cuando Internet no constituye un medio masificado de información.

Aquí el gran desafío, pero no es un desafío imposible de acometer, es cómo en definitiva logramos información que es útil, pero como decíamos, información además que es accesible, y al decir accesible es ponerse a pensar precisamente en ese problema.

Creo firmemente que ponerse a pensar en los problemas es en gran parte encontrar la solución de los problemas, lo contrario es tal vez lo equivocado, asumir que los problemas ya tienen una solución y por lo tanto no interrogarse realmente sobre ellos. Es por un lado.

Por otro lado, si hay algunos presupuestos en lo que hace a las organizaciones sociales, que constituyen la otra parte de esta moneda, yo no creo que haya algunos presupuestos más allá de la autonomía. Por supuesto que la autonomía social es un requisito sine qua non para que podamos en verdad desarrollar procesos de interacción entre el Estado y la sociedad, que no sean espurios, es decir, que no devengan en captación de una u otra.

Asumimos que este es un juego de suma positiva en tanto fortaleciendo al Estado podemos a la vez en sí fortalecer a la sociedad. Asumimos que fortaleciendo a la sociedad podemos fortalecer al Estado, pero al Estado que sirve a su vez a la ciudadanía. Este aparentemente es un proceso circular, pero no es un proceso, yo me atrevería a decir dialéctico.

Obstáculos de la percepción social. Difícil respuesta porque hay muchos obstáculos, yo creo que uno de los mayores obstáculos tiene que ver con la desconfianza social, la desconfianza social que a su vez nace de los costos de fracaso. En América Latina solemos pervertir

discursivamente ciertos asuntos, asuntos muy importantes; en América Latina siempre estamos corriendo el peligro de que temas tan importantes como la participación ciudadana, como la transparencia de tanto nominarlos terminemos por vaciarlos de contenido, y al hacerlo terminemos sembrando la desconfianza social, que es ciertamente uno de los grandes obstáculos a estos procesos.

Y aquí sí hay, yo me atrevería a decir, una situación casi circular, una cosa alimenta la otra y al alimentarla, alimenta a la anterior. De manera que éste es un asunto mayor.

Ahora, en mi planteamiento lo que he querido a su vez insinuar, es que uno de los obstáculos fundamentales es la escasa relevancia, la escasa accesibilidad y la escasa exigibilidad de la información. Entonces, cuál es el presupuesto, que no sólo tenemos desconfianza, porque hay muchos errores o costo de fracaso previos, sino que además que hay inacción social, porque parte de la información que se nos ofrece a nosotros en tantos sujetos sociales es irrelevante a nuestros fines, no nos sirve a nosotros, les sirve a los organismos que la desarrollaron, pero no le sirve a la ciudadanía.

Por eso decía que el punto a la larga, que recorre todo el planteamiento es entender que éste es un proceso no de abajo hacia arriba, no de informaciones que la sociedad entrega a los organismos, que luego los organismos entregan a la sociedad, sino que es una información de traducción, es un proceso de traducción de la información de arriba, que va hacia los ciudadanos y la sociedad.

Ahora ese proceso es muchas veces un proceso de captura, para lo cual, parte de las organizaciones sociales tienen que actuar prácticamente como eso, como no sólo traductores de la información, sino como capturistas de la información, conquistadores de información, sí, de nuevo porque es un proceso difícil, con muchas marchas, pero también con muchísimas contramarchas.

La ciudadanía no está incorporada, yo creo que sí la estaba, ahora que en un momento dado pueda estar inactiva, el punto es, nos falta organización social, nos falta tejido social, es probable, pero mi planteamiento es que además nos interroguemos si nos falta además relevancia o pertinencia, accesibilidad de la información, exigibilidad y muchos medios puestos a disposición de todos para todos. Ese es el tema que quería sacar.

Moderadora: María Marván Laborde, Comisionada del IFAI.

Contesto rápidamente dos preguntas hechas directamente hacia a mí.

Ciertamente hay toda una preocupación con los portales de transparencia, el primer reto al que nos enfrentamos como IFAI y sobre todo se enfrentaron las dependencias y entidades, fue a poner esa información en Internet.

El siguiente reto, y digamos, hoy la información existe. Se actualiza periódicamente, el segundo reto fue a calificar los portales de Internet, muy rápido, como casi siete, ocho meses después de que había que tener los portales, aparecieron calificaciones públicas de los portales y un poco pasó lo que mencionaba Nuria, el hecho de que las calificaciones sean públicas ha servido sin lugar a dudas como un acicate para que cada estén mejores los portales de Internet. Les doy nada más tres calificaciones como parámetro, primera calificación que se hizo de ensayo, que no hicimos pública para trabajar con las dependencias y entidades, el promedio de la administración pública, exactamente con los mismos criterios han sido todas estas evaluaciones, el promedio de la administración pública estaba en 32 sobre 100 puntos, para cuando hicimos la segunda evaluación que en realidad fue como la de de veras, ya no fue el examen de ensayo, la evaluación había subido a 64, hoy el promedio está en 90, y son muchas las instituciones que tienen el 100 por ciento cumplido.

Por último, estamos de hecho trabajando en portales que se comuniquen entre sí, que tengan los mismos criterios, que podamos pasar fácilmente de uno a otro, si yo ya aprendí a consultar la información de Hacienda, no tenga ahora que tratar de entender cómo usar la de Educación Pública, porque hay veces que en el sólo aprendizaje la desesperación es suficiente, hay un proyecto echado a andar y yo espero que en los próximos meses, no es malo adelantar lo que vamos a hacer, siempre dicen que es mejor decir lo que ya hiciste, pero dado lo avanzado que está este proyecto, puedo prácticamente asegurar que en un período no mayor a tres meses, a nivel de secretarías de estado y grandes paraestatales, grandes me refiero, me refiero, grandísimas, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, éste proyecto estará empezando a funcionar, lo cual sin lugar a dudas nos permitirá aprender de una manera más rápida.

Por último, alguna cuestión muy puntual respecto a Internet, desde luego que es una preocupación nuestra, sí quiero aclarar no es el único medio, es el medio que la sociedad ha privilegiado, pero se reciben solicitudes por cualquier otro medio, inclusive por la vía telefónica hay número 01800 en donde el IFAI se compromete a dar la asesoría y ayudarle al ciudadano a que esto se concrete en una solicitud específica.

El mayor reto está en la promoción de este derecho, más allá de las grandes ciudades, no nada más la capital y el rededor y hemos estado trabajando y contamos con la sociedad beneficiosa, digamos o con la asociación con organismos no gubernamentales. Desde luego estamos conscientes que esto tiene que ser accesible para todo mundo, desde cualquier punto de la república por lo menos.

Suelo decir, y me voy a permitir repetirlo, entendiendo la dificultad tecnológica que significa Internet en nuestro país, también hay que reconocer que hoy nos es más cercano un ciber café, que el Distrito Federal, y nos es más barato media hora de un ciber café, que tres pasajes para venir al Distrito Federal, un día para hacer la pregunta, otro día para pagar la información y un tercer día para recogerla.

Esto fue lo que nos presentó desde el principio el dilema los comisionados del IFAI sobre la pertinencia de impulsar Internet y la necesidad de hacerlo, no es el único medio, pero creemos que es un medio que facilita el acceso.



transparencia

2 0 0 6

Semana Nacional



LA MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

John Ackerman. Profesor-investigador de tiempo completo y coordinador del Programa de Investigación sobre la legalidad, el Estado de derecho y la rendición de cuentas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (FLACSO-México). Es doctor en Sociología Política en la Universidad de California, Santa Cruz y Maestro en Sociología Política por la misma universidad. Experto en las temáticas de Reforma del Estado, Políticas Públicas, Rendición de Cuentas, Organismos Autónomos y Participación Ciudadana. Consultor del Banco Mundial, de la OCDE, de Open Society Institute y de Global Integrity.

Moderador: John Ackerman.

Se ha cambiado la métrica de trabajo, va a ser una mesa con características muy particulares, se ha dividido esta mesa en tres grupos con distinto número de ponentes de varios países de América Latina, tenemos representantes de Chile, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil y México.

Cada uno de estos grupos va a tener un tiempo de trabajo, habrá una sesión de preguntas y respuestas.

Esta mesa es una discusión entre expertos, pero sobre todo entre los que están participando en la lucha, en el frente de batalla para consolidar y ampliar la transparencia en el Continente.

El IFAI qué bueno que abre este tipo de espacios, es un interlocutor a nivel internacional, pero también con la sociedad civil, y por eso esta mesa tiene gran importancia.

Tenemos unos ocho expositores en la mesa, todos representan países distintos, aunque hay dos o tres de México, pero de toda la región de América Latina, casi todos de ONG o de medios de comunicación, también estamos honrados con la presencia de Juan Pablo Guerrero, él es Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, él participará y con mucho gusto escucharemos sus opiniones.

Nosotros tuvimos una prerreunión, discusión en la comida sobre este tema y ya desde el mismo principio empezaron a surgir cuestionamientos, preguntas y propuestas muy interesante, y de entrada no tenemos que acotarnos nada más a la cuestión de medir de un indicador, de una métrica específica, pero en general la pregunta es: ¿Cómo evaluamos los avances que tenemos en cuanto a la transparencia y cuáles son los retos muy específicos desde la sociedad civil y obviamente en sinergia y en trabajo con el gobierno, para llevar adelante y fortalecer y consolidar estos avances que tenemos?

Vamos a hacer unos tres grupos de presentaciones, los primeros tres van a ser los representantes de organizaciones de Chile, Ecuador y Perú, tendremos en un segundo bloque un representante de Argentina y de Brasil y en el tercer bloque tres personas de ONG muy importantes de México.

La idea es llegar lo más rápido posible a un momento de discusión tanto entre los ponentes mismos, pero con ustedes también para analizar este asunto de la evaluación de los avances de la transparencia o la métrica de la transparencia.

El primer expositor será Juan Pablo Olmedo Bustos, es de Chile. Cuenta con la maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Director ejecutivo de la Fundación Pro Acceso. Es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Es autor de diversas publicaciones en temas jurídicos de interés público.

Ponente: Juan Pablo Olmedo Bustos.

Es un placer estar hoy día compartiendo y tratando de buscar alguna vía que nos permita avanzar en este camino denominado *métrica de la transparencia en América Latina*.

Hablaré desde dos posiciones, la primera de ellas en mi calidad de abogado. Me ha tocado participar activamente en litigios de acceso a la información pública, tanto a nivel nacional, como interamericano. Y en segundo lugar, como Presidente de Pro Acceso me toca coordinar una coalición de intereses de instituciones destinadas a promover el acceso a la información en Chile.

Necesito hacer un par de ideas, respecto de cuál es el estado actual en nuestro país en materia de acceso a la información pública, temas que la mayoría de ustedes ya conoce; el primero de ellos es el problema cultural, existe consenso, la necesidad de avanzar en una reconversión destinada a transitar de una tradición del secreto a la cultura de la transparencia, creo que es un diagnóstico compartido en la región, todos estamos buscando los mecanismos que nos permitan avanzar en pos de esa nueva cultura que estamos buscando.

Nuestro país tiene una normativa que protege de manera parcial el derecho de acceso a la información pública. En la Constitución Política en el artículo Octavo establece el principio de probidad y publicidad a los órganos del Estado y establece las causales de reserva. Hago especial mención que no reconoce el derecho de acceso a información pública, sino que establece el principio de publicidad y probidad.

El derecho como tal se encuentra contenido en dos artículos en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que no es un estatuto de acceso a la información pública, sino más bien es la norma que rige el funcionamiento de la administración pública. Como tal solamente rige al Poder Ejecutivo, y no rige al Poder Legislativo, ni al Poder Judicial.

Existen en este momento dos instancias modificatorias legislativas en el Parlamento, la primera de ella orientada a establecer un estatuto de acceso a la información pública de carácter integral, similar a los que tienen en este país y a la vez esto se encuentra también complementado con una Ley de Participación Ciudadana, ambos, como dije en el Congreso Nacional.

El marco normativo ciertamente tiene que confrontarse con la efectividad previa de cumplimiento, tenemos una tradición de prácticas, de secreto y reserva en la gestión pública en general, no solamente quiero aquí vincularme a la administración, sino también a todos aquellos actores que están vinculados a la gestión de los asuntos públicos, dentro de los cuales ciertamente incluyo a la empresa prestadora de servicios de utilidad pública.

Recientemente en el país se hizo un ejercicio de monitoreo apoyado por el Open Society Institute y nuestro país sacó el lamentable primer lugar en materia de secreto de acceso a la información pública.

No existen políticas públicas, ni sectoriales destinados a promover una difusión activa de información hacia la ciudadanía, se carece por lo tanto de una política de incentivo y de evaluación que favorezcan el intercambio cultural.

A mayor abundamiento nos encontramos con un desconocimiento genérico por parte de los ciudadanos de la importancia que tiene el derecho de acceso y finalmente una falta de estímulo a los ciudadanos para recurrir a la jurisdicción, por la falta de una barrera de entrada, básicamente la asistencia judicial gratuita que brinda el Estado no está contemplada para los casos de acceso a la información pública. Por lo tanto, cualquier ciudadano interesado ya de entrada tiene que pagar servicios profesionales de abogados, lo cual es una limitante importante para obtener satisfacción y remedio judicial.

Este es el contexto en que nos estamos moviendo, me parece que no es muy distinto al de varios países hermanos dentro del continente.

¿Qué hace la coalición Pro Acceso? Hemos constituido un referente de trabajo en red para promover rectificaciones legales y ejercer el control social. El núcleo básico está integrado por siete organizaciones; básicamente estas organizaciones están vinculadas a la participación ciudadana, las campañas públicas, la promoción y defensa de derechos y la práctica del periodismo, este es el núcleo fundamental que hemos encontrado espacio e interés para avanzar en la defensa y promoción del derecho de acceso a la información pública y estamos en una permanente colaboración con hermanos argentinos, básicamente a través de la Asociación por los Derechos Civiles y también con Perú a través del Consejo de Prensa, y desde luego España, son las redes en las cuales estamos trabajando.

Finalmente hemos pensado y estamos trabajando activamente en una alianza con organizaciones vinculadas al tema de la transparencia propiamente.

¿Cuáles son las áreas de intervención en las cuales trabajamos? A nivel nacional monitoreamos la entrada en vigencia del Estatuto de Acceso a Información Pública, hacemos campañas, generamos litigio de interés público en materia de transparencia y

derechos humanos. Menciono dos litigios importantes que estamos haciendo actualmente: uno, cuántas mujeres fallecen en Chile al año víctimas de violencia contra la mujer, ahí hay un punto de acceso a la información que estamos desarrollando.

En materia de transparencia, propiamente, un segundo proceso judicial vinculado a conocer las calificaciones de los Magistrados que ascienden a los cargos superiores como son la Corte Suprema, es el tipo de casos que estamos explorando para los efectos de ir reivindicando el derecho de acceso a la información pública.

Otras áreas en las cuales hemos intervenido: informe y reporte. Un área importante hoy día es contratación de publicidad estatal en los medios de comunicación, ahí también hay aspectos de acceso a información involucrados que no han convocado.

Finalmente dos áreas nuevas: buenas prácticas estatales y de medios de comunicación social; pensamos de que por un lado la estrategia a seguir durante los últimos 5 años en materia de ejercer el derecho de control social vía litigio, vía campaña debe transitar hoy a un aspecto más bien de colaboración con el Estado y en ese sentido puede ser muy útil para formular buenas prácticas como a continuación me voy a referir.

También trabajamos en el ámbito internacional, yo diría el logro más importante que hemos tenido es llevar dos casos emblemáticos de acceso a la información ante la Corte Interamericana, uno de los cuales espera una próxima sentencia y estaría generándose un precedente, esperamos que así sea, que garantice el derecho de acceso a información pública en el Continente.

El objetivo de esta invitación fue a pronunciarnos sobre la posibilidad de una métrica de acceso a la información, mecanismos de evaluación. La verdad es que me seduce la idea, creo que es importante avanzar en esa materia. Algunas consideraciones importantes, creo.

Primero, respecto de los índices de acceso a información; avanzar en un indicador de acceso a la información, destaco primero la complejidad técnica que la generación de un índice requiere, básicamente la experiencia indica que cualquier medición que uno hace dentro de nuestro Estado, sea como organización de la sociedad civil, es rápidamente legitimada por la autoridad afectada con base a "fallas metodológicas".

Segundo. Nuevamente aquí incorporar la agenda de derechos humanos y acceso a información pública y la agenda de transparencia en acceso a información pública, hay trabajo realizado, por lo tanto no hay que repetir aquellas cosas que se están haciendo y que se están haciendo bien.

Tercero y tal vez lo más trascendente, garantizar la independencia y la permanencia de ejercicios de esta naturaleza; independencia gubernamental y también dependencia económica para los efectos de que efectivamente logren el propósito de legitimidad democrática.

Otro punto. Estímulos que favorezcan la gestión pública transparente, incluyendo aquellos de carácter económico. ¿A qué me refiero con esto? Hoy día ciertamente el funcionario público tiene que recibir algún grado de incentivo y de estímulo por el cambio cultural que se está planteando. Creo que los programas de modernización del Estado que implican, por lo menos en mi país, reconveniones también de las formas de salario de los funcionarios públicos pudieran incorporar como criterios de “premiación” estímulos económicos para que entren dentro del cambio de política cultural.

Asimismo, reconocimiento de derecho a información mínima y obligación de generar información pública, cualquier medición debiera incorporar esos ámbitos.

Cuarto, la capacidad de incentivos ciudadanos para ejercer acciones judiciales, ahí tenemos fallas institucionales importantes, en Chile no tenemos Ombudsman o no tenemos actores que puedan ejercer representación judicial. La solución ahí, efectivamente eso no se va a lograr, es una reforma legal que premia al ciudadano que logra eventualmente obtener una sentencia judicial condenatoria. La experiencia norteamericana en esa materia es relevante.

Finalmente, incentivos tanto de los medios de comunicación y a los periodistas para los efectos de trabajar en estos temas.

Por último, básicamente la proyección desde Chile es, y vuelvo a algo que dije hace un momento, cómo iría a trabajar en colaboración con el Estado. Para esos efectos hemos estado coordinándonos con un ente importante que es la Comisión Asesora Presidencial para los derechos de las personas en Santiago, con el objeto de generar una red de buenas prácticas estatales en materia de acceso a la información pública, que cumpla cuatro funciones:

La primera es que difunda y legitime la labor realizada actualmente por ciertos servicios públicos que se han caracterizado por tener buenas prácticas en materia de acceso a la información y que no se sabe.

Segundo, capacitación y entrenamiento para los efectos de reforzar el *know how* interno que generen organismos compactos de información pública entre pares, funcionarios públicos, y favorezca un intercambio de *know how* internacional con y entre funcionarios públicos a nivel regional.

El objetivo que se persigue y es algo inédito por lo menos desde nuestra perspectiva, es generar un espacio de colaboración entre la sociedad civil y el Estado para generar una suerte de certificación ciudadana de acceso a la información pública.

Pensamos también que una estrategia similar puede ser trabajar también para los medios de comunicación social.

Moderador: John Ackerman.

Nuestro invitado de Ecuador, Orlando Pérez Sánchez, es licenciado en periodismo en la Universidad de La Habana, se ha desempeñado como reportero, comentarista, corresponsal y colaborador en diversos medios.

Es investigador principal del Observatorio de Medios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (FLACSO-Quito y actualmente se desempeña como Coordinador Nacional de la Coalición de Acceso a la Información, desde septiembre de 2005.

Ponente: Orlando Pérez Sánchez.

Muy agradecido por haber sido invitado, porque obviamente todos venimos a aprender y en ese sentido creo que lo que vamos a compartir va en provecho para todos en este aspecto.

La Coalición de Acceso, como ustedes pueden ver ahí (presentación en Power Point), es una alianza de seis organizaciones; una dedicada al derecho ambiental, otra a negociación de conflictos, otra a los derechos humanos, otra a la participación ciudadana, otra a la democracia y la justicia, y el desarrollo jurídico digamos en el Ecuador. Estas son las seis organizaciones que forman actualmente la Coalición de Acceso.

Lo que voy a hablar es la situación de la transparencia y la accesibilidad y decirles que todo este proceso arrancó en el año 2001 en el Ecuador cuando 3 diputados y la Asociación Ecuatoriana de Periódicos del Ecuador presentaron proyectos de acceso a la información pública.

Los diputados en algunos casos con el interés de neutralizar el acceso y otros con el de favorecer, pero lo importante fue que las organizaciones de la sociedad civil debatieron sobre los proyectos y sobre todo, respaldados en que la Constitución Política del Ecuador, ya en el año 98, el artículo 81 había consagrado el derecho de acceso a la información pública.

El propósito era en un país como el nuestro que se debate, en que tumba presidentes cada dos años, se acusan, se exilian, vuelven, etcétera, no había un medidor de la transparencia, era plantear esta posibilidad de hacer la ley y la misma se desarrolló.

Lo interesante fue que en este proceso la sociedad y el Estado se sentaron en la misma mesa a conversar a partir de la presentación de los proyectos, entonces se

organizaron, se organizó un grupo de trabajo conformado por organizaciones de la sociedad civil y el Estado que debatieron, eso sí, álgidamente la redacción de un documento final que se presentó al Congreso, donde hubo también que hacer cabildeo para poder estructurar una ley que correspondiera a los principios fundamentales del acceso a la información pública de la cual aquí todos sabemos cuales son.

Y la propuesta final, el documento final fue el resultado del consenso entre todos los proyectos presentados en ese momento y en ese aspecto es importante que la Coalición de Acceso, que no se llamaba así, sino más bien era parte del grupo de trabajo, se fue creando, fue gestándose a partir de eso y promovió la discusión desde la sociedad con el Estado y se fue gestando lo que hasta ahora tenemos.

Lo que sí fue importante es que se evitó que en el debate y en la aprobación del documento se introdujeran cambios que algunos diputados, representantes de grupos empresariales más que de partidos políticos, no querían que las personas de derecho privado y que utilizan o administran recursos públicos sean objeto y sujeto de esta ley, es decir, que podrían ser fiscalizados de esta manera; al final se logró.

Hay más objetivos: fundamentalmente la difusión de la ley, es decir, de un país como el nuestro todavía no se conoce a cabalidad la ley, hay que hacer un trabajo fuerte, constante, de la difusión de la ley; segundo, de la capacitación; el tercero es el del monitoreo, en donde vamos a concentrarnos, el cuarto es de asesorar jurídicamente a la sociedad civil, a los ciudadanos que por desconocimiento no pueden utilizarla o no saben aprovechar esta ley y, la idea de generar una red, una alianza con la región del Continente para poder trabajar en esto.

Ahora, para entrar directamente ya en el tema de la métrica, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ecuador, establece que las instituciones deben cumplir con la ley.

Están las siglas, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como con los parámetros informativos que deben poner a consideración de la ciudadanía. Esto se hace fundamentalmente a través de la página Web. La Ley dice, de todos los medios posibles, es decir, no necesariamente es la página Web, sino también pueden ser periódicos murales, boletines informativos, espacios en los medios de comunicación, etcétera, de modo que la información a la ciudadanía le llegue de manera clara, oportuna y actual.

Entrando ya en materia, ¿qué es lo que nosotros tenemos? El artículo siete de la Ley señala 20 obligaciones que deben ser cumplidas a cabalidad por las instituciones públicas, pero de esas obligaciones habría otras que se podían desglosar para no confundir más y lo que hicimos nosotros con la ayuda de dos pedagogos, un metodólogo y un experto en página Web, fue que dividimos en 26 observaciones el artículo siete de la Ley para poder monitorearlo y en torno a eso se otorgan cuatro categorías de calificación.

Cero cuando no existe información de nada; uno, cuando existe algo de información; dos, cuando la información es incompleta con respecto a lo que ordena la Ley, y tres, cuando la información está completa. Y no se aplica cuando la información no está disponible o no le corresponde a esa entidad pública cumplir con eso que nos marca la Ley.

Frente a eso, lo que nosotros hemos hecho hasta ahora, son tres monitoreos, uno fue realizado en noviembre de 2005 y se hizo a 2,105 páginas de instituciones estatales, partidos políticos y al Tribunal Supremo Electoral.

En diciembre de 2005 volvimos a hacer un monitoreo con 200 páginas de gobierno seccionales, es decir, los gobiernos locales, municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales, a las empresas municipales, porque en el Ecuador algunos municipios manejan de manera mixta a las empresas municipales y ministerios y algunas instituciones. En febrero de 2006 hicimos monitoreo solamente 40 páginas por la complejidad de las universidades y de la función judicial, juzgados, etcétera.

No se contemplaron y esto es lo que no está claro en la ley, y me puedo permitir compartir la experiencia, para ver si con esto podemos mejorar nuestra capacidad de monitoreo o aprender de otros procesos u otras experiencias, es que no se contemplaron en estas cuestiones técnicas como una buena indexación a motores de búsqueda para facilitar el acceso; boletines informativos actualizados, muchas entidades públicas no ponen boletines informativos actualizados. Y en algunos casos se convierten más bien en boletines informativos proselitistas del director o representante de la entidad, puede ser del vocal, del Ministro, etcétera.

Que la página tenga un buscador propio, existe igualmente una indexación a buscadores internos, los nombres adecuados para la sección es un mapa de sitio y la velocidad de la carga de contenidos. Eso no está contemplado en la ley pero nosotros lo utilizamos para hacer este monitoreo.

Y lo otro importante es el contar con las peticiones de acceso a la información, como uno de los elementos de la transparencia en cada una de las entidades.

A dos años de ocurrido, de vigencia de la Ley y de desarrollado todo este proceso, lo que podemos concluir es lo siguiente: El establecimiento de la ley es generalizado, no sólo en la ciudadanía sino también en las entidades públicas, en algunos por ignorancia, en otros por complicidad con el director o representante de la entidad para no favorecer la transparencia; el otro elemento es que los ciudadanos y ciudadanas no tienen acceso real a la información pública, en el Ecuador es alrededor del cuatro a cinco por ciento, los ecuatorianos tienen acceso a conexiones de Internet y la evaluación de las páginas Web arrojó que los resultados son preocupantes porque ninguna institución, absolutamente ninguna del sector público, cumple a cabalidad, cuando decimos que cumple con todos las obligaciones que hablábamos hace rato. Ninguna pública en su página Web información completa de cada una de las obligaciones a las que está impuesto.

Las sanciones no se han producido, a pesar de que la Ley establece sanciones como la destitución del representante de la entidad que no cumple con el proceso.

Como ustedes vieron se monitorearon y llegamos a la conclusión de que un 98% de esas entidades no aplica correctamente la Ley de Acceso, y hablamos de 345 entidades como un muestreo, porque en realidad nosotros hemos cruzado información desde algunas instituciones públicas que hacen control, cobro de impuestos, etcétera. En el Ecuador hay alrededor de 5 mil 300 entidades públicas que estarían sometidas a la aplicación de esta ley; estas 345 son una muestra o quizá un indicador nada más.

La otra también es que no hay ninguna institución del sector público que ofrezca hoy en su página información completa de cada uno de esos sitios.

Obviamente esto a la larga o a la corta, igual lo que está planteándonos es que se convierte en una fuente de corrupción el no dar información, porque como les decía, los sitios que están señalados ahí son los que menos se cumplen.

Para terminar, los retos obviamente que nos hemos planteado y que estamos trabajando. Independientemente de la función del Estado, es decir, salvo que la Defensoría del Pueblo está obligada a eso, es profundizar en la sensibilización y difusión sobre la ley, ampliar la capacitación a otras áreas del servicio público donde hemos puesto mucha atención como son los jueces, los medios de comunicación a través de los periodistas y no quiero enfatizar mucho lo de los medios de comunicación, sino más bien en los periodistas, son los reporteros, son los que hacen la crónica diaria, los que realmente requieren de esta herramienta de trabajo, y los servidores públicos a todo nivel.

Lo otro, que todavía estamos en eso y estamos perfeccionando, es mejorar la metodología de monitoreo para homogeneizar los criterios y para hacer una correcta evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública; y aquí nos hemos planteado en el corto plazo, de aquí a un año, impulsar, desarrollar, implementar la creación del Premio Nacional y Provincial de Transparencia y Acceso a la Información Pública en una primera etapa con los gobiernos locales, municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales, y lo otro es coordinar las actividades y proyectos de las organizaciones que trabajan en la transparencia para no duplicar ni replicar los esfuerzos que obviamente en el camino uno va

encontrando que otras personas también la van haciendo.

El reto inmediato es impulsar esta otra área, otra arista que sí nos interesa muchísimo es reformar la Ley, primero, tal como está no es del todo eficiente y efectiva que digamos, y una ley que no existe en el Ecuador es la Ley de Protección de Datos Personales, que complementa y potencia la Ley Orgánica de Transparencia de Acceso a la Información Pública, que es un proceso en el que ya se han involucrado varios sectores y varias personas, y vamos a realizarla, igual que se está desarrollando en México, vamos a realizar el próximo año el primer Foro Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública para evaluar conjuntamente entre la sociedad y el Estado el nivel de aplicación de esta ley.

Y una cosa que todavía no está definida, pero es un propósito planteado y discutido, todavía no consensuado, es generar un *ranking* nacional y provincial de aplicación de la ley, con el propósito, en principio, de mostrar cuáles son las entidades estatales más transparentes y cuáles no, eso también puede generar polémica, porque quiénes somos nosotros como para premiar o estimular o felicitar por el cumplimiento de esta ley.

Y claro, con lo cual —con esto concluyo— lleva también a lo otro, que para los ecuatorianos y ecuatorianas el proceso de acceso a la información pública es un trabajo a largo plazo y no como proyectos aislados como ha venido sucediendo y sucedió hace un año atrás cuando todavía no se estructuraba orgánicamente los accesos, digamos, entonces ahí se fusionaba con proyectos aislados o financiados irregularmente.

Lo que hemos visto es que este proceso de constituirse, desarrollarse y generarse como lo estoy planteando, se convierte en una tarea común y conjunta de las organizaciones de la sociedad civil y de la función pública fundamental.

Moderador: John Ackerman.

Para cerrar el primer bloque, también de Sudamérica tenemos a Kela León Amezaga, de Perú, ella estudió el bachiller en Ciencias de la Comunicación, con especialización en prensa escrita en la American University, Washington, D. C. Participó en la campaña por el derecho ciudadano al acceso a la información pública desde 2000 hasta el presente, y tiene varias publicaciones, actualmente es la Directora Ejecutiva del Consejo de la Prensa Peruana.

Ponente: Kela León Amezaga.

Agradezco a los organizadores por invitarnos y por no solamente tener la oportunidad de intercambiar experiencias con colegas que trabajan en el tema de la transparencia a nivel regional, sino también porque en esta oportunidad los organizadores se han propuesto incentivar la posibilidad de que podamos crear o llegar a algún tipo de acciones concretas regionalmente y que consideramos desde el Perú que ese tipo de actividades o la unión hace la fuerza, en pocas palabras, por ello estamos muy contentos de estar acá.

La experiencia del Consejo de la Prensa Peruana es un poco diferente a la de otras organizaciones, somos una organización que agrupa alrededor de 30 medios de comunicación, principalmente de prensa escrita del país y algunos medios audiovisuales, existimos desde 1997 y tenemos tres áreas de trabajo: la defensa de la libertad de prensa y expresión, naturalmente desde ataques contra los periodistas, participamos mucho con nuestras propuestas legislativas cuando tienen que ver con la libertad de prensa y también promovemos el derecho ciudadano a la información pública.

Regresando al año 2000 cuando estábamos en las postrimerías del régimen de Alberto Fujimori, en el Perú reinaba la cultura del secreto. Era imposible conseguir información sobre, por ejemplo, cuántos niños iban a las escuelas públicas en el país. Eso era considerado una información de seguridad nacional o qué tipo de medicinas se utilizaban en los hospitales públicos para hacer cualquier tipo de operación.

Como periodistas vivíamos también bajo un ambiente muy negativo para que florezca la libertad de prensa, asesinatos y todo tipo de violación a la libertad de prensa y a la libertad de expresión y sin embargo, en esos momentos teníamos los mecanismos nacionales e internacionales para por lo menos registrar e intentar presionar que desde afuera se presiona al gobierno de Fujimori, para poder ejercer nuestra profesión, aunque veíamos que se estrechaban las posibilidades de hacer esto y pensamos que también era importante que la ciudadanía reasumiera un poco el poder que le daba el tener acceso a la información pública, porque después de todo siendo periodistas nosotros, bueno, hacíamos nuestras tareas informativas, pero preocupaba que luego de tantos años de autocracia los ciudadanos también hubieran perdido o que los ciudadanos se hubieran perdido ese ímpetu por conocer qué estaba sucediendo realmente en el país y sobre todo, tener la información que les permitiera fiscalizar a sus autoridades.

De manera que el Consejo de la Prensa asumió como meta poder promover la transparencia y a pesar de ser periodistas y de tener una especie de animadversión para nosotros mismos proponer legislación, después de todo en cuestión de libertad de prensa no hay mejor ley que la que no existe.

En el tema de acceso a la información era indudable que lo que necesitábamos era una ley, y una ley que estableciera sanciones a los funcionarios, que estableciera tiempos y que fuera muy específica en cuanto a su ámbito de ejecución.

Participamos no solamente con propuestas en la redacción de la misma ley, sino también, por ejemplo, tuvimos siete meses de conversaciones con los miembros de las fuerzas armadas para poder denunciar qué era realmente un secreto de Estado y qué información realmente ponía en peligro a la seguridad nacional y llegamos a un documento, a redactar un documento que se llama acceso a la

información y seguridad nacional y fue tomado casi palabra por palabra para la Ley de Acceso a la Información Pública, que finalmente se promulgó en su versión final ya corregida en el año 2003, y que establece o decanta qué información pone en peligro la seguridad nacional y cuál no.

Derrumbamos viejos mitos y entonces ya teniendo el marco de la ley como institución, pensamos que lo que teníamos que hacer definitivamente era seguir trabajando para acompañar el proceso de implementación de la ley que para nosotros es lo más importante y además, para no decir solamente que tenemos ya una Ley de Acceso, todos sabemos que tenemos muchas leyes y muy buenas en Latinoamérica, pero que muchas de ellas o la mayoría de ellas no se cumplen.

De manera que decidimos hacer este seguimiento en dos temas puntuales y acá viene lo de la medición, que es el tema del panel. Uno de ellos fue a través del seguimiento del cumplimiento de uno de los artículos de la legislación, Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública, el artículo 5, que emana a todas las entidades del gobierno central, las oficinas descentralizadas y paulatinamente gobiernos regionales, gobiernos provinciales y gobiernos locales a colocar en sus portales de Internet información y actualizarlas trimestralmente.

Lo que manda la ley específicamente es que todas las entidades tienen que cumplir su información sobre presupuesto anual, presupuesto ejecutado; tiene que nombrar e identificar al funcionario responsable del acceso a la información pública y tienen que colocar información sobre remuneraciones de personales activos o pasivos o jubilados, y también colocar cuáles han sido las contrataciones más importantes del trimestre y quienes fueron los que obtuvieron la licitación y cuál fue el monto.

De manera que venimos realizando este tipo de seguimientos desde el año 2002, antes que la versión final de la ley se promulgara porque comenzamos a hacer una campaña para que una legislación que mandaba esto mismo, pudiera ser realmente respetada por las oficinas descentralizadas.

Lo que tenemos es que ha habido avances en el último quinquenio.

¿Cómo hacemos como periodistas para poder nosotros informar al público sobre como se está cumpliendo la ley?

Publicamos evidentemente, escribimos artículos y publicamos también cuáles son los resultados de esto.

Por ejemplo, lo que vemos es que si bien en el 2003 habían Ministerios, oficinas descentralizadas que no publicaban ningún tipo de información. Comencemos por el 2001, generalmente de 40 oficinas que habían, que les hacíamos seguimiento, más o menos 15 sí publicaban información, el resto no y así comenzamos a hacer una campaña en medios de comunicación escrita, publicamos artículos que daban cuenta de cómo se cumplía la ley, pero también tratamos de enfocarnos en ciertos sectores. Por ejemplo, el Congreso no estaba cumpliendo con la ley y hacíamos una campaña para criticarlos.

Hace poco tiempo el Ministerio de Justicia encargado de cumplir la legislación, tampoco actualizaba sus portales, es más, la funcionaria responsable, según el portal de hacer cumplir la legislación, ni siquiera estaba registrada, de manera que ese fue otro gran escándalo y así sucesivamente. Desde el 2003, 19 ministerios no actualizaban información sobre sus contrataciones y adquisiciones; en el 2004, 14 no las actualizaban; en el 2005 se mantuvo la cifra en 14 y en el 2006, en el último trimestre del gobierno, 15 organizaciones no la actualizaron. Y esto fue porque, parece ser, según lo que pudimos ver en el último seguimiento que hicimos, que desde la Presidencia de la República algunos otros ministerios claves decidieron que ya que estaban de retirada ya no tenían la obligación de actualizar su información, de manera que hicimos público un artículo y desde luego ya le pusimos el reto al gobierno de Alan García para que nosotros evaluemos en tres meses cómo están cumpliendo con la Ley de Acceso a la Información.

Nosotros hacemos una evaluación y un seguimiento trimestral de los ministerios sobre cinco puntos de la ley, particularmente en lo que tiene que ver con portales de transparencia, que lo podemos medir y recién comenzamos a elaborar una especie de indicadores para poder sacar una medición, en realidad no nos lo habíamos planteado hasta que nos invitaron al seminario y comenzamos a ver cuáles podían ser las mejores formas de medir sin generalizar y para que realmente pudiéramos actualizar esto para llamarle la atención a los gobiernos.

En otro aspecto del trabajo, quisiera mencionar cómo es que nosotros hacemos con el Proyecto Municipios Transparentes del cual en cinco regiones del país invitamos a las autoridades a adherirse voluntariamente al proyecto y les pedimos que para

poder ser parte del proyecto, recibir capacitación y también capacitación no solamente a los funcionarios responsables, sino visitas de campo para que podamos, digamos, hacer consultorías sobre cómo mejorar la transparencia en distritos que muchas veces quedan a cinco o seis horas de las capitales y que muchas veces no tienen luz, de ahí que es muy difícil que puedan tener algún tipo de acceso a Internet, cómo pueden ellos promover la transparencia, porque es cierto, uno no necesita tener ingentes cantidades de dinero, ni tampoco todas las tecnologías a la mano para poder cumplir con la ley, mencionó mi colega, que quienes no tienen en nuestro caso servicios, utilizan los murales u otro tipo de mecanismos para poder difundir la información.

Lo que les pedimos a esos municipios para que sean parte de este proyecto, es que nombre un funcionario responsable del acceso a la información pública, que actualicen su texto único de procedimientos administrativos, para que incluya los costos de reproducción, que difunda trimestralmente su presupuesto anual ejecutado y que difunda trimestralmente información sobre las contrataciones y adquisiciones más importantes, esa información las estamos publicando en la página *municipios transparentes locales* de estas cinco regiones y es una publicación gratuita, de manera que un vecino puede ver que la contratación más importante fue para el asfaltado de una calle y ver que la calle no está asfaltada, digamos que pueden y fiscalizar más directamente lo que están haciendo sus autoridades a nivel local.

Moderador: John Ackerman.

Aquí cerramos el primer bloque, no sé si haya algunas preguntas muy específicas sobre estas presentaciones, antes de pasar a los casos de Argentina y Brasil, que no tienen leyes de acceso a la información pública, pero tienen su propia lucha a favor de la transparencia y a favor de la medición y evaluación de ella.

¿Quién quisiera hacer una pregunta, señalamiento breve, unos cinco minutos antes de pasar al siguiente bloque?

Les pediría que se identificaran, por favor.

Pregunta. Buenas tardes, Jorge de los Cobos, vengo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México.

Respecto de las tres experiencias, yo quisiera saber cuál es la relación con la solicitud anónima, si se maneja en ese sentido en sus países y si en determinado momento el peticionario puede ser universal, es decir, no necesariamente un nacional.

Pregunta. La pregunta es para el primer panelista, de Chile, el docto Juan Pablo, si no sería un poco peligro, en cuanto a los estímulos, tanto para los obligados, es decir para los servidores públicos y también el estímulo que había a la ciudadanía, después del proceso judicial, porque se caería un poco en lo que está sucediendo en Estados Unidos, que nada más por el proceso judicial es tener un lucro al final del proceso, sin que realmente tenga de fondo el asunto que verse por ese medio judicial y reforzando un poco la participación del panelista del Ecuador, reforzar que es una obligación del gobierno, de los servidores públicos, rendir cuentas, no

detener algún estímulo extra, sino su sueldo, en todo caso tiene que homologarse este sueldo para especialistas en transparencia que ganen un poco más, es cierto, para que no haya corrupción o realmente haya una rendición de cuentas efectiva y yo creo es homologar sueldos a nivel, si estamos hablando de esos sueldos para servidores públicos deben homologarse a nivel latinoamericano porque se están especializando en transparencia y sirve un estímulo para servidores públicos pero en su mismo sueldo neto.

Moderador: John Ackerman.

Si quieren contestar.

Ponente: Juan Pablo Olmedo.

La solicitud anónima no es posible, la verdad. La ley es bastante clara y obliga a que exista un interesado y ese interesado tiene que individualizarse con su nombre y apellido y además domicilio, para efectos de la respuesta.

Cosa distinta es la denuncia anónima en caso de corrupción, que es otro tema diferente. Pero en materia de solicitud y acceso ha que individualizarse y la solicitud es por escrito. Primer punto.

Segundo punto. Peticionario, hemos tenido la experiencia de llevar un caso a tribunales de un ciudadano peruano dueño de un medio de comunicación, básicamente Alejandro Mero Quezada, el comercio necesita información en Chile y nosotros lo representamos en un caso en contra de aduana, por lo tanto, yo creo que ahí se responde la pregunta de si es posible un petionario, incluso desde el punto de vista ante un Tribunal.

Tres. El tema de los estímulos, aquí entramos en un escenario más complejo, me doy cuenta de la percepción y los temores, a nivel judicial, ciertamente aquí las alternativas son tres.

Uno, o creamos un Ombudsman en Perú, tiene un Ombudsman que incorpora dentro de sus funciones el acceso a la información pública, por lo tanto ejerce representación judicial.

Segunda posibilidad, que la asistencia judicial gratuita que otorga los estados incorpore el acceso a la información pública como parte de su quehacer, el problema que se presenta es que esta, por lo menos

en mi país, la asistencia judicial que se brinda a los más pobres, ojo, no a los ciudadanos, está vinculada básicamente para conflictos entre particulares, con gente que tiene escasez de recursos, esa es la segunda posibilidad.

Y la tercera posibilidad es que exista un órgano como el IFAI que pueda generar eventualmente este mecanismo, mi percepción es que el IFAI claramente es una excepción dentro de América Latina, no tengo claro que haya instancias, posibilidades de réplica en nuestros países, respecto de una institucionalidad de este desarrollo y envergadura, por lo tanto, entramos en un juego de tierra de nadie.

Los abogados claramente tienen posibilidad de llevar algún grado de litigio en materia de acceso a información pública gratuita, algunas organizaciones lo hacen como Pro Acceso, pero generalmente son en casas de interés público.

¿Qué pasa con los ciudadanos concretos? Aquí la persona que necesita comprarse una casa, necesita información. Ahí, claramente la experiencia norteamericana que tiene el tema sancionatorio básicamente, que pena con una multa y por lo tanto es una indemnización de esa naturaleza, no creo que es la solución para nuestros países latinoamericanos, pero sí creo que eventualmente los tribunales podrían ser un poco más agresivos en el sentido de que si tenemos casos en que claramente hay una negativa de información o un silencio por parte del administrador en la contestación, podría de oficio generar y de ahí la fórmula ya existe en este tema para los efectos de que exista un estímulo para el ejercicio ante tribunales por parte de los abogados que quieran defender el interés de los ciudadanos.

Lo que sí es evidente que el ciudadano en si mismo no está en condiciones de cancelar honorarios profesionales para ir a tribunales por una demanda de acceso a la información pública.

Termino con el tema de la administración del Estado. Hoy día estamos en presencia de un proceso de modernización en los cuales los sistemas de incentivo económico a los funcionarios públicos, están teniendo al menos dos fases: una fase fija y una fase por rendimiento y ese rendimiento hoy en día no solamente lo vinculo a transparencia, lo vinculo a diversos temas o temas ítem dentro de la administración del Estado y ahí ciertamente hay espacios, los efectos de incorporar incentivos económicos que permitan una profesionalización dentro de la carrera de funcionarios públicos, es un ámbito para explorarse ciertamente.

Ponente: Orlando Pérez Sánchez.

Sobre la primera pregunta de la identificación, igual que Chile, no es anónima, se le tiene que identificar unido con el domicilio para hacerle llegar la información y sobre la identificación universal lo único que establece la ley es que son extranjeros residentes en el Ecuador. Ahí ha habido limitaciones y ahí hay problemas porque se puede cruzar con otro tipo de demandas de información sobre casos de pedofilia, hay una serie de problemas que se han generado a partir del acceso a la información de parte de ciudadanos extranjeros.

Con respecto a los estímulos, es el tema que me parece se convierte como en la polémica. Nosotros no estamos tratando de estimular al funcionario, estamos tratando de estimular a la entidad y lo que nosotros hacemos con el *ranking* lo que estamos trabajando para hacer el *ranking* y les cuento ya más en detalle, que da la ocasión para responder, es que establecimos un premio de 14 mil dólares para que la entidad pública tenga todos los elementos de implementación de la transparencia a nivel general, y claro, si es una entidad grande como la capital Quito o Guayaquil, a lo mejor 14 mil no es nada, pero hemos constatado que municipios pequeños con 2 mil dólares, con 3 mil dólares ha implementado su página Web, en algunos casos han actualizado sus archivos, han mejorado y depurado sus archivos, eso se convierte como en un estímulo institucional en el que vamos a participar la sociedad civil y el Estado para la premiación.

Lo que sí es cierto es que el estímulo institucional, lo que garantiza es un rédito político a las autoridades que hacen eso, lo hemos comprobado, se convierte en una inversión adecuada para el área de influencia de esa institución, es decir, si un ciudadano equis nacional o extranjero quiere poner una farmacia y tiene información sobre lo que el Servicio de Salud da y existe en esa localidad, si hay transparencia en la información, esa inversión se convierte en algo productivo, provechoso, el inversionista sabe exactamente cómo va a invertir y en qué va a invertir su dinero.

Lo segundo el Estado mismo se convierte como en una coraza frente a la política, a la tradicional política de los dimes y diretes, de las confabulaciones y de los manejos arbitrarios para la confrontación política cada 4 años que hay elecciones, así es que de entrada esa entidad estatal, municipal o lo que sea garantiza y expone la información, no tiene ni siquiera el funcionario forma de ser atacado, cuestionado políticamente y eso se convierte en un rédito político, digamos ciudadanamente hablando, positivo, favorable. Como alguien decía, garantiza los tres procesos en los que creo que debemos encontrarnos todos. Uno es la participación ciudadana efectiva, la segunda es el proceso de rendición de cuentas real, concreto, efectivo, cotidiano, regular que siempre tiene que existir, y el tercero que es una cosa que a lo mejor no han discutido aquí, que puede ser parte de otro panel o lo que sea, es la cogestión pública, es decir, que el Estado como la sociedad civil sean los que velen por los intereses de todos en la gestión pública, no solamente que el Estado cuando un partido político gana las elecciones se convierte en el amo y señor de esa región, de esa ciudad o poblado y no participa la ciudadana por más que ese plan o proyecto de gobierno fue planteado en tal dimensión y cuando llegó al gobierno lo hizo de otra manera, que es lo que ocurrió con el gobierno de Lucio Gutiérrez que llegó con el apoyo de una corriente de izquierda, gente de los movimientos sociales, con una línea muy concreta de desarrollo para el país, cuando se instaló en el gobierno cambió absolutamente todo.

Ponente: Kela León Amezaga.

En el Perú, no es necesario, uno puede solicitar información pública sin explicación de causa y no es necesario revelar su identidad, aunque para términos prácticos se dificulta la entrega de la información, uno puede ser nacional o extranjero, inclusive puede ser menor de edad para solicitar información.

Pero viendo un formato de solicitud de información pública, a uno le preguntan el nombre, el domicilio, el carnet de identidad, es decir, todos los datos que podrían facilitar la entrega de información; sin embargo la ley también establece que toda dependencia pública debe tener si no una oficina, sí por lo menos algún tipo de facilidad para que un individuo pueda recibir la información en ese recinto sin tener que dar su identidad.

En cuanto a los estímulos, en realidad como Consejo de la Prensa Peruana y considerando que los gobiernos provinciales, regionales y el gobierno central han tenido, de acuerdo a la ley, un año, un año y medio y hasta dos años para actualizar su administración y cumplir con la ley; como organización no aprobamos ningún tipo de estímulo, pero como periodistas fiscalizamos el cumplimiento de la ley, y en cuanto a los gobiernos locales que tienen muy bajos recursos el estímulo que les damos es a través de la página *Municipios transparentes*, ya que cada gobierno adherente nos manda la información al Consejo de la Prensa, nosotros la editamos, sale publicada en los medios de comunicación local y al salir publicada no solamente es un beneficio para el vecino, que además retoma esto del derecho, su derecho a la información pública, sino también es un reconocimiento de la voluntad política de aquella autoridad por darle información.

Moderador: John Ackerman.

Seguimos adelante con dos ponencias de Argentina y Brasil.

María Julia Pérez Tort, de Argentina, es escribana y trabaja en forma independiente, es titular de un registro de contratos públicos; ha dictado diversas conferencias y coeditado un gran número de publicaciones y actualmente viene en representación de la Fundación de Poder Ciudadano, donde ella está a cargo del área de acción por la justicia.

Ponente: María Julia Pérez Tort.

Poder Ciudadano es una organización no gubernamental apartidaria creada en el año 89, cuya misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública, para fortalecer las instituciones de democracia a través de la acción colectiva, y esto lo llevamos adelante desde distintas áreas: tenemos un departamento que trabaja acciones con políticos, otro que trabaja con empresarios, una de transparencia y anticorrupción, una de construcción de ciudadanía y la acción por la justicia que es la que coordino yo.

Tenemos dos o varias, una que coordina una red de abogados voluntarios que toman casos de derecho de interés público en forma gratuita y que obviamente incluye el acceso a la información pública y de donde se han realizado amparos cuando esta información no ha sido respondida.

En la otra lo que hacemos es monitorear el procedimiento de selección de los integrantes de la Corte, justamente a partir de un decreto que se dictó en el año 2003 y que promovía herramientas de participación y de información acerca de quiénes eran estos candidatos al Tribunal Superior. Y también el monitoreo del Consejo de la Magistratura que lo realizamos desde el año de 98 donde fuimos forzándolos a implementar herramientas de participación y exigirles información.

Por eso el trabajo de los ciudadanos está realmente atravesado por lo que es el acceso a la información desde las distintas áreas.

Con respecto a la reglamentación, a la normativa en la Argentina, ya desde la Constitución de 1860 aunque no estaba explícitamente establecido, lo estaba a través de distintos artículos como instituyendo la forma republicana de gobierno, el derecho de petición a las autoridades y los derechos implícitos a través de un artículo que establece que los derechos no enunciados tienen la misma efectividad que los explícitos, siempre que se desprendan del gobierno democrático.

En el año 94 con la reforma no se estableció expresamente el acceso a la información, pero sí para algunos casos concretos, como fue el medio ambiente, los partidos políticos, los usuarios y consumidores, dichos usuarios y consumidores y los datos, el acceso a los datos personales, los bancos de datos.

A partir de ello hay una Ley de Acceso a la Información Ambiental, una Ley de Partidos Políticos, una Ley de Datos, donde se reglamenta esto.

A nivel nacional la ley tuvo distintos proyectos desde el año 90, alrededor de 10 proyectos, solamente uno llegó a tener dictamen, que fue redactado a partir de un procedimiento participado de normas, que creó la oficina anticorrupción dentro del Ministerio de Justicia, que es un procedimiento donde se convoca a la ciudadanía a universidades, a elaborar un proyecto, ese proyecto fue presentado por el Presidente de la nación al Congreso y tuvo dictamen con algunas modificaciones de diputados, pero siempre respetando los estándares internacionales. Esto fue en el año 2003 que se aprobó en diputados y entró al Senado.

En el Senado sufrió modificaciones al punto de tener que explicar para qué se hacía el pedido. Y ese proyecto finalmente cayó, no tuvo sanción, y actualmente hay dos proyectos que se presentaron este año y empezamos nuevamente con este tema. Pero tenemos un decreto presidencial de acceso a la información que también cumple con los estándares internacionales, que también tiene cuatro herramientas más de participación y de información que son de audiencias públicas, de gestión de intereses, de presencia de reuniones de los órganos de control de los servicios públicos y el de acceso a la información.

Este decreto tiene un órgano de implementación que depende de Presidencia de la nación, de Jefatura de Gabinetes, que realmente han hecho y están haciendo un esfuerzo enorme por vencer la cultura del secreto que impera. Yo creo que el esfuerzo que hacen los funcionarios es muy importante, lo que pasa que no es nada fácil romper ese hábito, ya sea por intereses no probos o por desconocimiento de muchos de los empleados y funcionarios.

En la Argentina se da la paradoja de, por ejemplo, la Ley de la Ciudad, que se creó en el año 98, excelente, pero que tampoco se aplica, no hay ejercicio por parte de los ciudadanos ni por parte de los funcionarios de responder, no tiene órgano de implementación, sí tiene una ley que obliga a publicar en Internet determinada información como la nómina de los funcionarios y la nómina de los empleados, se cumple parcialmente ya que la ley impone que sea a través de una ley ordenada y esto lo hace de forma desordenada, entonces, esta información a veces es como si no estuviera.

Por otro lado establece la nómina de las personas jurídicas y personas físicas públicas que prestan servicios o que están vinculadas a prestar servicios con la ciudad, con el gobierno y esa sí se cumple, y lo referente al presupuesto anual también se publica, lo que no se publican son los gastos que se van realizando.

A nivel provincia, de las 23 provincias hay 10 que tienen normas, siete con ley y tres con decretos, pero de experiencias recogidas con otras organizaciones lo que podemos ver es que realmente el resultado es bastante desalentador, por falta de conocimiento, tanto de la ciudadanía, como de los funcionarios.

El Poder Ciudadano a través de distintos amparos ha venido tratando de poner el tema en agenda, por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires teniendo no solamente la Ley de Acceso a la Información, sino también la Ley de Cupo la cual establece que un cinco por ciento de los empleados del gobierno tienen que ser personas discapacitadas.

Cuando se pidió información al gobierno para saber si esta ley se cumplía, no se respondió, por lo que se hizo un amparo y cuando el Juez ordenó al gobierno responder, éste contestó que no tenía los elementos para saberlo, si esto se

cumplía o no se cumplía; esto demuestra hasta qué punto se llega al incumplimiento, aún teniendo una ley, por eso una convocatoria a una métrica o lo que podemos hacer, para poder medir esto en la región, a nosotros nos parece muy útil porque efectivamente tenemos dos ejemplos: el no tener norma y depender de la voluntad de los funcionarios, y al tener normas, pero al no tener implementación y al tener reconocimiento de ciudadanos y de funcionarios, se hace muy difícil llegar al acceso.

Creo que hemos logrado a lo largo de estos años un cambio a través de nuestro trabajo en el Consejo de la Magistratura, ya que nosotros monitoreábamos e íbamos a buscar la información, y se la daban a Poder Ciudadano, dicha información está en la página de Internet y además, hay una norma que establece que la información tiene que estar en esa página. Entonces, más allá de que la gente no pueda acceder a esa página si no tiene Internet, la puede conseguir en el Consejo.

Otra de las prácticas que modificamos en el Congreso, es que los expedientes y las resoluciones, las actas y reuniones sean públicos. Cuando hay un Juez que está cuestionado o cuando se van a seleccionar jueces, se puede acceder a estas reuniones o a estos expedientes.

La conclusión sería que es decepcionante, en líneas generales, la falta de cultura que hay al acceso, pero creo que las prácticas de la sociedad civil en determinados puntos han logrado modificar ciertos ámbitos.

Moderador: John Ackerman.

Escucharemos a Angelina Silva Nunes, de Brasil. Ella es actualmente integrante de la Dirección de la Asociación Brasileña de Periodismo de Investigación. Ha sido consultora voluntaria de la Función de Ombudsman del Diario Impresión de la Facultad en Sao Paulo y Monitor de la Academia InfoGlobo.

Ponente: Angelina Silva Nunes.

Soy miembro de ABRAJI, Asociación brasileña en el periodismo de investigación creada en Brasil en el 2003, es una asociación apartidaria independiente mantenida por periodistas, la cual no recibe recursos del gobierno y funciona de 3 formas:

Trabando para el perfeccionamiento profesional de los periodistas por medio de cursos de técnicas de reportar,

intercambio de experiencias; trabajando para la defensa profesional y trabajando para lograr una ley que garantice el derecho de acceso a informaciones públicas. Pero sabemos que en Brasil si la sociedad en su totalidad no percibe la importancia de una ley de acceso, la ley no funcionará.

El primer desafío será ampliar el interés por el tema. En Brasil la Constitución de 1978 editada poco después del periodo dictatorial, determina que todos tendrán acceso a la información mantenidas por el gobierno, que sean de su interés, como prevé el inciso 33 del artículo Quinto.

Esa disposición era dirigida primordialmente a un grupo de brasileños, aquellos que fueron víctimas o son familiares de víctimas de la dictadura, porque muchas veces no hay cuerpos, si hay pruebas documentales de la muerte, la familia puede solicitar una reparación financiera al gobierno.

Los grupos de torturados son muy activos en la lucha para la apertura de archivos y la invitación de documentos de la dictadura. Tenemos que luchar para recuperar la verdad de la historia, sin embargo, es importante también preservar y conocer el registro del presente.

Por más que la Constitución sea la ley mayor del país, sólo la garantía constitucional no es suficiente para garantizar a los ciudadanos este derecho.

Percibimos que falta una cultura de información pública. En realidad lo que ocurre en Brasil es que las "reparticiones" tratan la información pública como si fuera de su propiedad, y no propiedad pública colectiva y de la ciudadanía.

Hay casos concretos para demostrar cómo la determinación constitucional no es acatada. Según la Ley Brasileña, toda persona que se haga candidata de un cargo electivo, debe presentar ante la justicia electoral su declaración de bienes. La obligación tiene el espíritu de crear instrumentos para que la sociedad fiscalice si los políticos se han enriquecido indebidamente en el ejercicio de sus cargos.

En 2002 y 2003, el periodista Fernando Rodríguez que también es de la auditoría de ABRAJI, solicitó a los tribunales electorales de todos los estados brasileños, informaciones sobre las declaraciones de políticos entregadas en las elecciones de 1998, 2000 y 2002, a fin de crear un banco de datos llamado control público, que pudiese servir por Internet a cualquier ciudadano.

Durante su trabajo este reportero tuvo problemas para obtener informaciones en las “reparticiones” del interior de Brasil. Los pedidos demoraban meses o eran negados. Fernando Rodríguez que trabajara en el periódico de San Pablo, publicó una serie de reportajes sobre el caso.

En 2002 coordiné en el periódico O’Globo un equipo de reporteros que juntos elaboramos una serie de reportajes de la Asamblea Legislativa de Río de Janeiro, la cual mostraba la evolución patrimonial de 113 diputados de Río de Janeiro, basada en las declaraciones que los candidatos habían entregado al Tribunal Regional Electoral. Descubrimos que en vez de entregar copias de los documentos oficiales que todo ciudadano debe entregar anualmente al Distrito Federal, la mayoría de ellos entregaba sólo una declaración manuscrita, sin detalles de valores de sus bienes.

Luego de una búsqueda documental, revelamos que un grupo tuvo un crecimiento de más de 100% en su patrimonio en un periodo de 6 años. Otro grupo que exento un millón de reales, equivalente a 476 mil dólares a sus bienes en un periodo en que la economía brasileña enfrentó serios problemas entre 1996 y 2001.

La búsqueda de notarios reveló que algunos ocultaban patrimonios superiores a sus sueldos recibidos.

En 2004, el Presidente del Tribunal Regional Electoral, Marcos Faber, determinó que en las próximas elecciones sólo serían aceptadas copias de los documentos del Distrito Federal. También había una disposición de poner en Internet esta documentación.

Después de esto al Distrito Federal, la policía federal y los ministerios públicos federales abrieron créditos para investigar a los diputados citados en los reportajes. La policía federal ya ha encontrado indicios de enriquecimiento ilícito, su negación fiscal y fingimiento de patrimonio hecho por un grupo de diputados.

Este año estamos viviendo una situación peculiar, el Tribunal Superior Electoral colocó en su sitio de Internet las declaraciones de todos los políticos que se han candidateado a las elecciones que se llevaron a cabo en octubre.

Los políticos están sorprendidos con esta actitud. Estamos viviendo un importante paso para la transparencia de las informaciones públicas, mas todavía falta mucho.

Los datos públicos acerca del presupuesto del gobierno federal están disponibles en Internet, pero esto no significa que cualquier ciudadano puede acceder y de qué manera el gobierno gasta los recursos públicos. La navegación por estos datos son complejos para la mayoría de la población. Los datos de los gobiernos tampoco están disponibles. En Río de Janeiro sólo algunos de los diputados tiene seña para acceder al banco de datos oficial y aún así, el excesivo número de programas gubernamentales y proyectos asistenciales distribuidos por las Secretarías, confunde incluso a los técnicos de los gabinetes de estos diputados, que están acostumbrados a la burocracia.

Además hay un atraso de tiempo para actualizar estos datos, lo que puede elevar a un error de interpretación.

También está en Internet, por ejemplo, datos relativos a los procesos judiciales, estadísticas, datos demográficos, económicos; sin embargo, tener ese tipo de información en Internet no basta porque la navegación es compleja.

Nosotros entendemos que es necesario entrenar a los periodistas para vencer estas barreras, para esto suministramos cursos con técnicas de reportajes y seminarios para intercambio de experiencias.

En consecuencia, hemos ayudado a la publicación de reportajes revelando a la población lo que existe por detrás de los números presentados por gobernantes.

Hay también sitios de entidades civiles que están colocando datos oficiales en Internet de manera más clara para la consulta de la población, uno de ellos llamado Cuentas Abiertas, elaborados por una ONG y un diputado del distrito de Brasilia, Augusto Calvario, quien tiene la seña de los bancos de datos de la ejecución presupuestaria, financiera y contable del gobierno federal. Este diputado pone disponible estos datos en su sitio de Internet.

Otra entidad llamada Transparencia Brasil, conocida por su trabajo en realización de información pública para consulta general, también ha puesto, en el mes de agosto, una herramienta de pesquisa con más de 500 perfiles de candidatos a diputados federales, llamadas excelencias, coordinadas por el periodista Marcelo Suárez.

La idea era juntar las informaciones que están disponibles de Internet, y organizarlas en una herramienta para facilitar la vida del elector que quiera saber más sobre su candidato.

El hecho de que en los 10 primeros días de vigencia de la herramienta *excelencia* ya había habido más de un millón 300 mil accesos, con todo y eso, sabemos que la mayoría de la población no tiene acceso a Internet, según las pesquisas, sólo 10 por ciento, 20 millones de personas tienen acceso, pero percibimos que ha habido una búsqueda por la información y que necesitamos aún más.

En Brasil hemos vivido en los últimos meses una serie de escándalos políticos con funcionarios acusados de recibir cuotas para aprobación de proyectos a cambio de enmiendas en el presupuesto federal, son escándalos con desvíos de millones de recursos públicos que están siendo investigados por CPI, muchos candidatos están renunciando para huir de la pérdida de sus mandatos.

Hace 10 días fue publicada una pesquisa la cual mostraba que se extrajeron de los cofres públicos un valor aproximado de los 11 mil millones de reales, lo equivalente a 100 mil millones de dólares en los últimos 10 años.

El Procurador en Jefe del ministerio, Lucas Furtado, reconoció que el crecimiento de la corrupción en Brasil está más ligado a falta de control en los gastos públicos que en la impunidad, y también existen fallas en la capacidad del Estado de fiscalizar los repastos del dinero. Sin embargo, es necesario esclarecer lo que sucedió, lo que sucede en la actualidad y en las oficinas gubernamentales, al final de 2002, tres días antes que el presidente Fernando Henrique Cardoso saliera de su cargo, firmó un decreto doblando los pasos, determinado por una ley creada en su propio gobierno en 1997. Estos plazos eran semejantes al de otros países, él creó el sigilo eterno al permitir que documentos ultra secretos escritos durante 50 años pudiesen tener su clasificación renovada indefinidamente. Al asumir el cargo el presidente Luiz Inácio Lula da Silva podría abolir el secreto de sigilo eterno, ya que los mismos sólo valdrían a partir de marzo de 2003, dos meses después de iniciado su mandato.

Este decreto fue muy discutido en octubre de 2004 cuando el periódico publicó fotos de un hombre calvo desnudo con una mano que cubría su faz, el mismo fue identificado por el periódico como el periodista Vladimir Herzog, muerto en octubre de 1975, durante la dictadura militar. Pero luego se supo que ese hombre no era Herzog, sino un cura canadiense envuelto con la teología de la liberación que había sido torturado a fines de los años 70, en realidad el religioso no estaba muerto y pudo hablar avergonzado acerca de su situación en la cárcel, cuando las fotos fueron sacadas.

El gobierno federal garantizaba que no había más restos de archivos o del régimen militar, muchos fueron destruidos, pero en caso del religioso, la Agencia de Inteligencia nuevo nombre para el antiguo Servicio Nacional de Información, lo reconoció. Portanto la lógica era cristalina, si fue imposible identificarlo quiere decir que existen archivos. Fue con ese contexto que el secreto de sigilo eterno volvió a la agenda nacional; especialmente la prensa impuso la adhesión de entidades en la sociedad civil organizada al foro de derecho, del foro de acceso a la información pública, una iniciativa que reunieron en noviembre de 2004, la movilización de la prensa y de grupos como *Tortura Nunca Más contra el sigilo eterno*, presionó al presidente Lula a abolir el decreto en diciembre de este año, a raíz de la media 242 la cual fue transformada en ley.

Las partes cuya divulgación sea y determina que no podrá ser considerada sigilosa ninguna información que pueda subsidiar la investigación de violaciones graves a los derechos fundamentales o crímenes contra la humanidad.

El proyecto está listo para ser votado en la Cámara Federal, donde seguirá para el Senado y después para la sanción del Presidente. Sin embargo, es muy difícil prever cuánto tiempo se tardará, especialmente en un año electoral. ABRAJI defiende la aprobación del Congreso Nacional de una ley que regule de manera adecuada el acceso a informaciones públicas.

Para colaborar con el debate en este tema, organizamos en 2003 el Seminario Internacional de Derecho de Acceso a Informaciones Públicas, con la presencia de ministros, congresistas y otras autoridades, conjuntamente con miembros de entidades de la sociedad civil.

Fue después de este Seminario que se articuló la adhesión de 20 entidades de la sociedad civil en torno del *foro de derecho a acceso a informaciones públicas*, que se reunió en noviembre de 2004, también en Brasilia. El objetivo de este foro es unir las fuerzas de los más variados sectores de la sociedad civil entorno de un proyecto que garantice a todos los brasileños el derecho ya consagrado en la Constitución.

El proyecto está en el Congreso, tiene el apoyo de este foro, que con la ayuda de la campaña internacional *Artículo 19*, viene promoviendo reuniones con algunos de sus más eminentes abogados del país para proponer el perfeccionamiento del texto. Expertos internacionales han hecho análisis del dispositivo legal cuando el proyecto está sintonizado con las mejores leyes internacionales de acceso y también definido los principios básicos para una alianza de entidades que busca estimular la creación de una ley de derechos de acceso en Brasil; promover e incentivar el debate, defender que los gobiernos en todos los niveles tengo la preocupación de archivar correctamente cualquier documento público para facilitar su acceso a futuro, así como mantener sistemas permanentes de referencia y preservación de esos documentos, eso incluye también la unificación de los criterios de los registros de notarios y juntas comerciales en todo país.

Para el foro, Brasil necesita de una ley que regule el derecho de manera inequívoca, poniendo condiciones administrativas para casos de omisión. Entendemos que es necesario una campaña plural y apartidaria con el apoyo de diversos sectores de la sociedad civil que demuestren a los brasileños la importancia en su vida diaria de una ley como esta. Una campaña de este género sólo será posible con la movilización de la sociedad civil en todos los estados brasileños, especialmente los más pobres.

Será necesario hacer encuentros, debates en la televisión. Sin embargo, sabemos que aún tenemos muchos caminos por delante.

Moderador: John Ackerman.

Es muy importante que todos estamos aquí en esta mesa en particular, articulando la transparencia desde un enfoque de derechos. Se darán cuenta que la transparencia, aquí estamos viendo no solamente un asunto de higiene pública, de limpieza, de pureza, es una cuestión que se parte de un derecho humano a la información.

Incluso algunos teóricos han planteado que el derecho a la información podría ser la cuarta gran ola de derechos que está recorriendo el mundo, después de los políticos, los civiles, los sociales que se iban en época con época institucionalizándose por medio de las constituciones; es por ello que la cuarta gran ola podría ser el derecho a la información y sobre todo, a partir del trabajo de *Organizaciones No Gubernamentales* de países tan diversos como estos que hemos podido constatar.

Abrimos para un par de preguntas de aclaración con las invitadas de Argentina y Brasil.

Pregunta: Pedro Páez del Consejo de la Judicatura del Distrito.

La pregunta es para María Julia Pérez Tort, de Argentina.

¿Qué sectores de la sociedad argentina integran el organismo Poder Ciudadano y desde qué fecha?

Ponente: María Julia Pérez Tort

No sé a qué se refiere con sectores. Somos ciudadanos, somos apartidarlos o hay voluntarios y otros que trabajamos ahí. No sé lo de sectores a qué se refería.

Pregunta: Pedro Páez del Consejo de la Judicatura del Distrito.

Me refiero a qué parte de la ciudadanía, empresarios, campesinos, obreros, sector empresarial, no sé.

Ponente: María Julia Pérez Tort

Clase media, estudiantes y después la mayoría somos abogados o politólogos; somos como veinte, hay dos periodistas, 3 ó 4 abogados, politólogos y los demás estudiantes.

Pregunta: Pedro Páez del Consejo de la Judicatura del Distrito.

¿Desde qué fecha?

Ponente: María Julia Pérez Tort

Desde 1989, actualmente es esa integración, pero más o menos fue siempre así. Cuando se creó, se creó por 6 personas, 3 hombres y 3 mujeres para poder llevar la diversidad de género y también de distintos orígenes partidarios, aunque no tenían ejercicio en la política partidaria para hubiese diversidad.

Moderador: John Ackerman.

Continuamos con la siguiente mesa, tenemos a personas muy destacadas en la materia de la transparencia, específicamente en la métrica, la medición y la evaluación. Son cuatro *Organizaciones No Gubernamentales* muy importantes que además han trabajado juntas.

México, yo creo que ha tenido una ley muy importante de avanzada, pero más allá de eso contamos con *Organizaciones No Gubernamentales* muy avanzadas e internacionalmente reconocidas.

Entonces tenemos la fortuna y la ventaja de contar con cuatro de las *Organizaciones No Gubernamentales* más importantes.

En primer lugar nos va a platicar un poco de la experiencia de LIMAC (Libertad de Información México), Perla Gómez Gallardo, quien es egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM, cuenta con una Maestría en Derecho en la División de Estudios de Postgrado en la UNAM, también candidata a doctora en la referida División de Estudios de Postgrado. Actualmente es Coordinadora General de Libertad de Información México, A. C. (LIMAC).

Ponente: Perla Gómez Gallardo.

(Se apoya en su presentación en Power Point)

Siempre es importante compartir no solamente a nivel nacional, sino también internacional con todas las vertientes que ya se han esbozado.

El objetivo de mi presentación, considerando que estamos hablando de las métricas de la transparencia, hacer un ejercicio y mostrarles a ustedes uno de los dos estudios que hemos hecho en Libertad de Información México, nosotros somos una asociación civil, no lucrativa, apartidista, cuya función a partir de que entró en vigor la Ley de Acceso a la Información, ha sido precisamente el explorar, difundir, asesorar de

manera también gratuita en diferentes legislaturas en materia de acceso a información y entre ellos también se ha desarrollado estudios en esta materia.

De los dos principales estudios que hemos desarrollado, uno de ellos fue la calidad jurídica de las decisiones del IFAI, en el cual se determinó constitucionalmente el cumplimiento en cuanto a los requisitos mínimos de variables que se manejan por el órgano garante en materia del Ejecutivo en nuestro país.

Otra vertiente que estamos manejando y que les quiero mostrar el día de hoy, es precisamente el derecho de acceso a la información pública en México, indicadores legales.

Aquí tenemos un problema de inicio que surgió precisamente con la elaboración de una ley que siendo federal no lo es en el sentido de que sólo regula cierta parte del Ejecutivo, cada uno de los órganos autónomos constitucionales y de los demás poderes han emitido su Reglamento o acuerdo de regulación, con lo cual cada uno de ellos tiene sus diferentes modalidades, y de igual forma cada una de las entidades federativas ha ido a partir del 2002 entrando a esta lógica de contar con legislaciones en la materia.

A la fecha tenemos cuatro estados que no lo han hecho, que es el caso de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco; cuatro estados donde el ciudadano que vive en el país o que quiera efectuar su derecho de acceso en esa región no cuenta con una legislación en la materia.

¿Para qué hacer un estudio de indicadores legales en materia de acceso a información? Mucho, la base fundamental de cualquier legislación es que tenga los requisitos mínimos que hagan operativo lo que en ella se contiene. En este caso lo que se manejaron son indicadores que son aquellos elementos que se extraen de la realidad precisamente para cuantificar ciertas características medibles.

Aquí se revisó y precisamente lo que se trató es de identificar, a raíz de estándares internacionales, de estudios doctrinarios, cuáles serían los requisitos mínimos que debe contener toda legislación en materia de acceso a la información.

El primer gran problema que encontramos fue precisamente la divergencia en las legislaciones, llega un momento en que si uno está en el estado de Veracruz, ahorita sin reformar todavía su ley, tiene quizá un menor derecho de acceso a información que en el estado de Campeche que a la fecha todavía conserva una de las mejores legislaciones en el país.

Hay una variedad inequitativa de procesos de promoción del acceso a la información pública desde el momento en que el órgano garante no tiene plena autonomía constitucional como en unos estados sí la tiene, el caso de Campeche es uno de ellos; Jalisco, por ahí se generó una controversia en cuanto a autonomía constitucional.

Otros estados donde ni siquiera existe un órgano garante o se deriva en un procedimiento más largo que se va vía jurisdiccional. Otras entidades donde no están claramente definidos ni siquiera las obligaciones de oficio o un procedimiento e acceso cada vez más viable.

¿De qué se trata precisamente? De contar con un elemento de medición imparcial que responda a esos estándares y más que para criticar una legislación es para identificar cuáles son aquellas que poseen esa calidad jurídica en contenidos, y por otro lado aquellas que pueden ser mejores de alguna u otra manera, también

presionar, porqué no, a las legislaciones que aún están en proyectos a efecto de que si van a ser los últimos en entrar a transparencia, que sean los primeros en calidad también de sus contenidos.

El objetivo fue comparar cada una de las leyes vigentes para establecer precisamente de esos rasgos cuáles son las que cumplen o no en cuanto a contenido. Estamos hablando de la calidad de contenidos legislativos. Y servir precisamente de ese referente técnico-jurídico a aquellas entidades que aún no cuentan con legislación y a las que ya lo poseen, precisamente identificar esos puntos a mejorar.

Lo primero que se trató en la fase de investigación, les digo, más que nada aquí lo que les vengo a presentar fue nuestra metodología para allegarnos de los indicadores y posteriormente tener nuestro ranking nacional.

Se trata primero de evaluar, de tener el universo a evaluar, se buscó cada uno de los dictámenes evaluados por los diferentes congresos locales, incluyendo también en el ámbito federal. De tal suerte que en ese entonces antes de la publicación de la Ley de Chihuahua fueron un total de 25 legislaciones, Guerrero ya tiene ley, por ahí está Baja California, entonces esa fue nuestra segunda edición, donde contemplamos un universo de 25 legislaciones. Y de ahí se precisó el rubro de cuánto darle a cada uno en porcentaje. Aquí se manejó una cuestión de puntaje y se determinó, conforme a estándares internacionales, conforme al artículo 19 de la Organización de Estados Americanos, y la cuestión doctrinaria, en muchos casos también de expertos que ya han realizado los indicadores mínimos que debe tener esta legislación, para identificar cuáles serían a fin de cuentas los componentes de una legislación de calidad.

Se manejó todo tipo de la jerarquización y se determinaron en este caso 17 indicadores, de los cuales se les asignó 10 puntos, esta es la base inicial de nuestra metodología, donde lo que primero estamos identificando son indicadores.

En un segundo momento nosotros queremos llegar a criterios e índices donde realmente lo que podamos hacer es ponderar esos indicadores, porque no es lo mismo tener una buena definición en la ley, a tener un órgano garante autónomo en esa legislación, llegan muchos a criticar, lo hemos comentado en diferentes foros, los resultados del estudio, en que porqué un estado tiene mayor jerarquía que otro en cuanto a puntaje, cuando a lo mejor es más importante tener más información de oficio que tener un acceso más

rápido, o porqué la gratuidad tendría el mismo valor que las definiciones.

En primer lugar, como una fase inicial de investigación fue investigar estos indicadores. En un segundo momento y es la ambición para la tercera edición de este estudio, precisamente sí queremos hacer la ponderación, decir, qué pesa más, si tener una buena definición o tener un órgano constitucional autónomo en materia de acceso a la información o tener un procedimiento de acceso o recursos adecuados.

Se maneja en este caso que el puntaje máximo fue 170 puntos, de lo cual se hizo en la escala de cero a 10, se le asignó el mismo valor a cada uno de los indicadores, para precisamente de esos 17 tener esos 170 puntos.

En esta evaluación lo que se manejó fueron 17, no me da tiempo para explicar cada uno de ellos, pero van a entender la lógica del porqué, primero sujetos obligados, la mayoría de ellos contenidos en la misma legislación, definiciones, estamos hablando que este derecho es amigable, de tal suerte que las definiciones sean claras para que cualquier ciudadano entienda la ley desde que la está revisando, la interpretación que debe entrar en caso de que haya duda, referentes internacionales, la información de oficio que obviamente también se ve que a mayor definición de oficio, menor será el tipo de solicitud que tengan de los ciudadanos, cada vez va a ser más específica, pero si ya se está difundiendo determinada información el ciudadano no tiene porqué preguntar si ya lo tiene a la vista.

Límites del acceso a la información. En este caso que sean los menos, que haya esas restricciones legales necesarias que debe haber también como resguardo de determinado tipo de información, pero sin que se convierta en el coto del funcionario para negar el acceso a la misma.

Versiones públicas. Eso es algo que muchas legislaciones ya lo han ido integrando y que se maneja a manera de interpretación, en función de que sino se puede difundir abiertamente determinado dato, por lo menos crear una versión que sin dañar de alguna manera pueda permitir el acceder a determinados datos.

La máxima publicidad. Como principio, la información de inicio debe ser pública, salvo las excepciones; el principio de prueba de daño como una exigencia a la autoridad para que fundamente y motive de una mejor manera cuando pretenda negar el acceso; la gratuidad

de la información otro problema que tenemos a nivel nacional, hay una nueva forma de negar el acceso, que es poner copias a 13 pesos o en el caso de Yucatán, que dice que si es una solicitud de acceso normal vale tanto, pero si es una solicitud de acceso más complicada se le sube un 40 por ciento más, tenemos una cuestión donde no se han homologado los costos del acceso y llega un momento que siendo gratuito el acceso que la reproducción se vuelve tan onerosa y tan discrecional en cada región del país que termina siendo una forma de restricción.

El periodo de reserva. El internacional se maneja a una media de 5 años. Hay legislaciones que dicen 12 años, pero cuando hablan de la ampliación, hablan de una ampliación indefinida. Entonces no importa que digan por un año, si la ampliación puede ser indefinida, pues simplemente no hay un acceso real a la información. Lo importante es que haya un periodo de reserva pero definido, que se diga que si se va a ampliar va a ser por otro periodo igual o de cualquier término, pero que no haya un exceso ahí.

Las formas de solicitud de acceso a la información. A nivel federal no se requiere identificación para el acceso, pero hay estados, como es Zacatecas, ahorita quiere hacer su reforma, pero pide identificación para el acceso. Entonces, llega un momento en que en nuestro país hay estados donde se permite un acceso más directo y otros donde hay restricción de la solicitud.

Protección de datos personales. No tuvimos una ley de inicio, quizás el ideal hubiera sido Ley de Archivos, Ley de Acceso y Ley de Datos Personales, pero en la medida en la que todavía no la tenemos, las propias leyes tienen un capítulo que puede aportar por lo menos un mínimos referente para esa protección.

La *Afirmativa ficta*. Es fundamental cuando la autoridad no da la respuesta, donde sí es fundamental darle al ciudadano la repuesta como si fuera precisamente esa afirmación que revisa el órgano garante, pero que en principio debiera ser gratuita. Eso tampoco viene muy determinado en las legislaciones.

Vías de impugnación. De nada sirve tener un órgano garante si lo va a fiscalizar otro tribunal superior. La fuerza de la información es que sea oportuna. Si llevamos un procedimiento tardío, de nada le sirve una información que le va a llegar uno o dos años después, cuando le puede llegar en el periodo mínimo.

Formas de control de la ley. En cuanto a esas facultades que debieran tener los órganos garantes y que el IFAI a la fecha no lo posee, es el poder sancionar directamente a aquella autoridad que no cumpla con la ley, el que no solamente se le dé vista al órgano de control sino que tenga un cúmulo de facultades que le haga óptimo. Afortunadamente no ha habido casos muy sonados, pero sí es una facultad que

Ámbito temporal de validez. Les comentaba el caso de Baja California, dos años antes se publicó, pero entró en vigor dos años después. Es otra forma también de legislar hacia el futuro. No se permite que entre la ley inmediatamente en los 60 días o en los 6 meses y pasan años, y luego, que el que va a ejercer su derecho lo va a hacer uno, dos, tres años después. Este también es otro esquema.

Como pueden ustedes apreciar son 170 indicadores muy breves, pero que nos permiten evaluar la calidad de toda legislación. Se determinó los 10 puntos, se presentan las fórmulas, que en sí una fórmula general lo que se maneja es en algunos casos dar una ponderación mayor o menor, siempre sin pasarse del número de 10, para tener 170 puntos.

En el caso del órgano garante e información de oficio, se fue viendo cada uno de los rubros para ir dividiendo, porque información de oficio es una cuestión bastante amplia y en el órgano garante había demasiadas facultades, lo que se hizo fue dividir también y saber cuál era el cúmulo de facultades de cada una y en el caso de los límites, era una cuestión inversa: a mayores límites, menor puntaje porque lo ideal es que haya los límites mínimos, pero sin que sean excesivos.

Y por último, se manejó escalas 10, 5, 0, para los rubros de definición, máxima publicidad, prueba de daño, periodo de reserva y *Afirmativa ficta*, debido a aquellos casos en que se maneja una sola parte del concepto y en otros se maneja de manera cabal. Entonces, se manejaron 3 rubros y los demás se fueron ponderando para tener la evaluación general donde al fin de cuentas se suman cada una de las variables y se saca el redondeo.

Ese fue nuestro ejercicio en cuanto a calidad jurídica de contenidos de una legislación, cuya aspiración, que sería nuestra tercera edición, es crear ahora sí indicadores y criterios que pueda ponderar cada uno de esos rubros.

Moderador: John Ackerman.

Otra de las ONG estrella en México es FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México, contamos con la presencia de Helena Hofbauer, quien es la Directora Ejecutiva desde 1999 y participó activamente en los proyectos del área de presupuestos públicos.

Es maestra en estudios de paz por la Universidad de Notre Dame, y licenciada en relaciones internacionales por el Colegio de México. Ha participado en numerosas actividades relacionadas con la protección de los derechos humanos, abarcando temas de refugiados, estudios de conflicto y la democratización en México.

Ponente: Helena Hofbauer.

En realidad cuando me invitaron a participar en este panel, no sabía muy bien por dónde iba a abordar el tema, FUNDAR ha estado involucrado a la fecha en tres iniciativas distintas de medición de la transparencia, específicamente en lo que es el tema del presupuesto público, ese es un tema en el que hemos adquirido una experiencia relevante y que consideramos fundamental para evaluar en general la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Voy a exponerles algunas de las características de estas tres iniciativas porque todas plantean esquemas distintos de medición, pero parten de una misma idea general y que es que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y los recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, tienen que ser accesibles, claros y comunicarse al público en general.

Nos centramos en el presupuesto por el carácter fundamental que tiene en el quehacer de todos los gobiernos y estamos convencidos de que avanzar en materia de transparencia presupuestaria implica una serie de ventajas para todos los actores involucrados.

Las iniciativas en las que nos hemos involucrado son el *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria* coordinado en un inicio por el CIDE y por FUNDAR y después únicamente por nosotros, que desde 2001 se realiza cada 2 años en distintos países de la región.

La iniciativa de presupuestos abiertos, que es coordinada por el International Project y que en 2004 realizó un piloto en 36 países y en este año va a presentar resultados para 60 países y un índice estatal de transparencia presupuestaria que se está realizando en 10 estados actualmente y cuyos resultados se presentarán en 2007.

El *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria*, que es el más viejo entre estas iniciativas, se integra por una metodología “*trifacética*” en la cual destaca una encuesta de percepciones a los usuarios de la información presupuestaria, el análisis legal de aquellos preceptos que regulan el proceso presupuestario y un análisis práctico sobre lo que sucede en realidad contrastando este marco legal con lo que pasa en el día a día del proceso presupuestario.

La encuesta de percepciones que es el apartado que más se conoce del Índice latinoamericano se realiza entre expertos y población usuaria de la información presupuestaria, que pueden ser periodistas que trabajan el tema, congresistas de la Comisión de Presupuesto, académicos dedicados también a este tema y organizaciones civiles involucradas.

Lo que el Índice establece es un “ranqueo” de los países en el sentido de identificar qué nivel le corresponde a cada uno de los participantes con respecto a la percepción general en torno a la transparencia presupuestaria.

En 2005, que fue la última edición que se hizo, ninguno de los países, con excepción de Costa Rica, estaba

realmente aprobado en *Transparencia Presupuestaria*, la mayoría tenía niveles inferiores a 50 puntos sobre 100 y los casos más graves como El Salvador y Nicaragua habían registrado empeoramientos visibles con respecto a la percepción de la transparencia del presupuesto.

Además de este Índice general que “rankea” a los países, hay una serie de variables que se integran por una serie de preguntas respecto a lo que son la oportunidad de la información, el control sobre funcionarios, la participación ciudadana, la asignación del presupuesto, los cambios que se le realizan, etcétera.

En la gráfica vemos lo que son los resultados de México, en donde una vez más el 60 por ciento de respuestas positivas nos daría una calificación probatoria, mientras que para todas las variables tenemos calificaciones que están por debajo del 60 por ciento.

Uno de los temas más importantes con respecto al Índice, es que se ha dicho mucho que es una medición que en realidad no nos permite concluir qué es lo que está pasando con la transparencia presupuestaria, porque es una encuesta de percepciones. Sin embargo, para nosotros al ser un Índice de percepciones, evalúa un elemento que es fundamental con respecto a la transparencia de acceso a la información y la rendición de cuentas, que es el ambiente en el cual se realizan las actividades de la sociedad civil y de los actores involucrados.

Si aquellos que tienen acceso a la información y que deben de trabajar con ella y que le dan cierto tipo de cobertura, consideran que esa información no es transparente, definitivamente para quienes no tienen el mismo acceso va a ser mucho menos transparente todavía, describe el entorno en el que nos movemos. Además al ser un estudio que se realiza de manera bianual y comparativa entre diferentes países de la región, pone en evidencia algunas de las tendencias importantes en cuando a avances y retrocesos, emite recomendaciones que se basan en los otros dos componentes del estudio, el análisis del marco legal y de la práctica. Sin embargo, para los gobiernos mismos, ha sido mucho más difícil retomar esas recomendaciones y esas partes adicionales del estudio, porque el perfil público del Índice se ha concentrado en la encuesta de percepciones.

Tratando de hacerle frente a esta dificultad de saber cómo empujar el tema de manera comparativa a nivel internacional, es que se integró lo que se conoce como la *Iniciativa de Presupuestos Abiertos*. Esta iniciativa cuyos resultados de este año se van a presentar el 18 de noviembre monitorea el contenido y la oportunidad con la que se pone a disposición del público en general, información presupuestaria, se basa en un cuestionario de 122 preguntas, sumamente exhaustivas, en las cuales se tiene que contestar haciendo referencia a leyes o a sitios de Internet específicos como para argumentar si la información presupuestaria se presenta de una manera u otra y en qué momento, busca reflejar fenómenos objetivos y fácilmente observables, tratando de descartar las percepciones. Sin embargo, esto no necesariamente es fácil de lograr, porque el cuestionario a diferencia del Índice de percepciones, que es una encuesta que se aplica entre un público seleccionado con criterios muy concretos, específicos e iguales para todos los países, como para darle relevancia estadística, aquí se trata de un cuestionario contestado por un experto en cada país, y si bien ese experto puede tener revisiones por parte de otros expertos, siempre queda la duda de si la interpretación es tan objetiva como se busca que sea.

Enfatiza tres categorías, esta iniciativa, que son los documentos presupuestarios del Ejecutivo, los reportes de evaluación y monitoreo y la participación ciudadana

y del Poder Legislativo en el proceso presupuestario y en la toma de decisiones.

En las tres categorías el promedio de los 33 países que constituyeron el piloto en 2004, fue inferior al 60 por ciento de calificación nuevamente. Estas categorías, hago énfasis de que es la agregación de muchas de las preguntas y las distintas calificaciones que los países sacaron en ello.

Por ejemplo en cuanto a documentos presupuestarios del Ejecutivo, el promedio fue de 56 con algunos países claramente por debajo, en reportes de evaluación y monitoreo el promedio ya había bajado a 44, con más o menos la mitad de los países por debajo de ese nivel y con participación ciudadana y del Poder Legislativo ya el promedio había descendido a 40, otra vez con más de la mitad con países por debajo. Lo que tiene de innovador y sumamente beneficiosa esta herramienta, en comparación con el Índice de percepciones o el *Índice latinoamericano*, es que permite identificar de manera muy clara lo que son buenas prácticas y avances específicos en los distintos países, porque al ofrecer una visión detallada de lo que hay en Sudáfrica, pero no hay en México, permite identificar claramente qué es lo que hace que la calificación de México sea más baja que la de Sudáfrica y permite por lo tanto señalar caminos muy detallados de qué es lo que se tendría que hacer para mejorar el acceso a la información y la transparencia del presupuesto.

Por lo tanto la capacidad o el potencial para integrar recomendaciones es mucho mayor y puede ser mucho más concreto de lo que se puede dar en el *Índice latinoamericano*, que si bien se vincula con otros dos componentes, la manera de establecer ese vínculo no es tan claro y tan directo.

Uno de los problemas de esta herramienta es que al basarse en las respuestas de un experto, definitivamente se enfrenta a limitaciones serias en países en donde ese experto no existe, en donde por alguna razón por la falta de apertura por gobiernos autoritarios y demás, no existe todavía la capacidad para de verdad lidiar con todos estos aspectos de información que, independientemente de que puedan o no ser públicos de manera contundente en los tiempos y forma apropiados, independientemente de eso puede haber un acervo de información que puede no estar al alcance de investigadores o expertos y por lo tanto, perder una capacidad de evaluación que vaya mucho más allá de lo que es nada más el acceso a la información.

Por último, el *Índice estatal de transparencia presupuestaria* es una metodología diseñada por FUNDAR nuevamente basándose en el aprendizaje de las dos iniciativas anteriores y tratando de cerrar algunas de las brechas que en ambas iniciativas se han identificado.

Se aplica durante este año en 10 estados y evalúa dos aspectos esenciales de la rendición de cuentas, el acceso a la información del presupuesto y la calidad de esa información. Además identifica debilidades del proceso presupuestario, genera conocimiento y busca definir nuevas maneras de participación en los estados que, como ya apuntaba Perla, suelen tener condiciones muy diversas o distintas de transparencia y suelen imponer limitantes mucho más severas a la ciudadanía de lo que se ha dado a nivel nacional.

Los estados involucrados son Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, el Distrito Federal, el Estado de México, Michoacán, Morelos, Sonora, Tabasco y Veracruz, con condiciones distintas de partidos, de porcentaje de transferencia de recursos, etcétera.

El Índice estatal mapea y analiza el ciclo presupuestal como para identificar qué tanto y en qué momento existen espacios de apertura y de generación de información que debería de darse a conocer a la ciudadanía. Además de esto, solicita documentos presupuestarios y evalúa la facilidad de acceso a estos documentos, en cuanto a tiempo, marco jurídico, disponibilidad, costos, requisitos; es decir, evalúa todos estos elementos, pero en la práctica en torno al acceso a una información muy concreta, no con respecto a lo que dice la ley, pero lo que en la práctica es posible de obtener.

Plantea preguntas concretas al Ejecutivo evaluando tiempo y forma de las respuestas, preguntas sensibles, políticamente incómodas algunas de ellas, planteadas directamente a los gobiernos estatales para ver cuál es la manera en la que responden y cómo se establece por medio de ese vínculo el acceso a la información, y evalúa la calidad de la información contenida en los documentos presupuestarios obtenidos por medio del análisis de funciones, indicadores, comparabilidad, etcétera, de sectores específicos del gasto; es decir, los documentos que se obtienen se comparan también con respecto a cuestiones muy específicas con el objetivo de poder evaluar si la información que se provee es en realidad útil o no nos sirve para saber qué es lo que el gobierno está haciendo con los recursos públicos.

Si quisiéramos hacer un balance entre estas iniciativas, valdría la pena apuntar que si bien cada una de ellas tiene sus propios méritos y aporta elementos diferentes, también pueden caracterizarse como tres iniciativas que tienen el mismo objetivo, que es contribuir que la transparencia en el gasto público aumente y que los progresos sean vigilados y evaluados por la sociedad; parten de la premisa de que la información del gasto público es pública –valga la redundancia– y de que la ciudadanía debe de tener acceso a ella en tiempo y forma y sus diferencias radican principalmente en el tipo de recomendaciones que pueden emitir y en el foco específico o la manera en la que pueden enfatizar en algunos de los aspectos muy concretos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Moderador: John Ackerman.

Pasamos de una vez a Tomás Severino, Iniciativa de Acceso, México

Ponente: Tomás Severino.

En los análisis regionales uno se da cuenta que muchos países desearían tener un instituto que cumpliera siquiera la mitad de las funciones que cumple el IFAI y ese es un valor que vale la pena reconocer.

Yo represento a un grupo de cuatro organizaciones que se llama la Iniciativa de Acceso México: Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Comunicación y Educación Ambiental, Cultura Ecológica y Presencia Ciudadana Mexicana.

Nosotros nos juntamos en el 2001 como coalición y había ocho coaliciones más en el mundo que estábamos tratando de hacer una medición de cómo se implementaba concretamente en materia ambiental.

Uno de los principios de la *Declaración de Río de Janeiro*, que sale de la “Cumbre para la tierra” de Río de Janeiro en 1992, *Principio número 10* dice: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

El planteamiento de este proyecto es muy sencillo si la población tiene acceso a conocer el estado del medio ambiente, recursos naturales, la gestión de las autoridades y a expresar su opinión y a exigir rendición de cuentas, entonces seremos capaces cada vez más, sobre todo en temas ambientales, de prevenir daños ambientales severos, catástrofes y hacer menos evidente el tema de la vulnerabilidad y mejorar la gestión ambiental de nuestros países, ¿por qué? Porque básicamente éste es un tema transversal que sí afecta de manera muy manifiesta la cotidianidad de las sociedades en América Latina y en el mundo.

El aumento progresivo del público en información, participación y justicia, producirá decisiones más efectivas, justas y legítimas y sobre todo, políticas

públicas que sean más integrales y que cuenten con la aprobación de todos los actores.

Por otro lado, hay una pequeña definición de qué implica la información ambiental, que es aquella que está en poder de las autoridades y que provee conocimientos y evidencias sobre el estado oficial que guarda el capital natural de la nación, así como los problemas vinculados a éste y por ende algunos elementos para su nación.

Algunas tendencias que nosotros hemos identificado en este estudio, en general, se produce información más bien de carácter técnico y con escasa difusión, nada que no sepamos, pero lo vemos de manera articulado. Los principales afectados no están recibiendo la información de manera oportuna, ni en las condiciones necesarias.

También se habla de pertinencia, accesibilidad, etcétera. Hay poco desarrollo de materiales informativos en lenguas nativas, una de sus características definitorias es la diversidad de lenguas y culturas.

Por otro lado, los reportes nacionales sobre el estado del medio ambiente también es un problema, no estamos teniendo acceso como región a que los Estados nos digan en tiempo y oportunidad, y de manera clara, cuál es el estado de nuestros recursos naturales y eso también es muy delicado.

Hay una deficiente gestión ambiental que, insisto, por esto la importancia, fomenta condiciones de vulnerabilidad social en caso de desastre.

Cada vez más el tercer sector, las “ONG’s”, etcétera, se están aliando más para responder ante estas faltas que tienen aún los Estados en implementar estos derechos y por último alguna obviedad también que resulta interesante, pero también contrastante, es el incremento en el uso de la red del Internet.

El proyecto básicamente es de la iniciativa de acceso que ya hoy en el mundo tiene alrededor de 43 evaluaciones y en América Latina tenemos en 13 países. Trabajamos afortunadamente con coaliciones colegas.

Nosotros tratamos de medir tres aspectos: el acceso a la información ambiental, el acceso a la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia. ¿Cómo llegamos a medir el acceso a la información ambiental? Se parece a otras metodologías donde primero evaluamos el marco legal; el marco legal nos va a dar los alcances que en las legislaciones desde la Constitución, legislaciones secundarias, específicas,

reglamentos, están garantizando el acceso a la información en general y el acceso a la información ambiental en particular y su funcionamiento lo evaluamos a través de casos prácticos y tomamos cuatro tipos de situaciones y monitoreamos, cuál era el acceso a la información que tenía la gente en caso de emergencias; emergencias entendidas como fenómenos causados por el producto del comportamiento del ser humano, emergencias de gran escala, emergencias de pequeña escala, monitoreos sobre la calidad del aire y la calidad del agua y por último, los reportes sobre el estado del medio ambiente y cuál es el cumplimiento que están haciendo las industrias, para informarle a los gobiernos cuáles son los impactos de sus admisiones en la atmósfera, en el agua, en el aire, digamos que eso entendido como dentro del proceso de gestión ambiental, nos va a dar una película clara.

Evaluamos la existencia en términos de qué leyes hay, cómo están constatados estos derechos ahí, la calidad más o menos se refiere a cómo se obtiene y se sistematiza la información, cómo se presenta la información sobre los mecanismos y el marco jurídico y cuál es la periodicidad de las prácticas. Por lo general tenemos buenas leyes, pero nos faltan reglamentos, nos falta capacidad de exigir su implantación y su cumplimiento.

Necesitamos desarrollar instrumentos específicos para garantizar el real acceso de la población a la información ambiental y el gran pendiente sería también qué están haciendo las industrias y por qué no se está reportando.

Particularmente en el caso de México hay un asunto que se llama *Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes* que trata de cumplir un poco esta función, pero, digamos, es el país que más desarrollado está y sin embargo todavía no tenemos un Reglamento que esté aplicándose. En el resto de la región no sabemos o no podemos sistematizar los impactos de las entidades de las industrias y eso también es un indicador muy delicado.

¿Qué nos dice esta evaluación?, pues nos da un programa articulado del estado de la información ambiental dentro y como parte fundamental de la gestión ambiental, elementos precisos e integrados sobre avances y obstáculos y para qué, para que estas evaluaciones nos sirvan para construir una agenda común que cuyo objetivo último sea buscar sinergias con las autoridades locales, con los gobiernos y ver cómo podemos aportar conjuntamente en esta tarea compartida de la construcción de ciudadanía.

Y nada más cerrar, en términos de la construcción de una posible red o mecanismo regional, nosotros estamos en la mejor disposición, creemos que es un ejercicio válido, tenemos la prueba de que ha funcionado en más de 40 países, tenemos la prueba, en América Latina tenemos 45 organizaciones que están trabajando este tema y también estamos avanzando y podemos aportar con mecanismos de diálogo regionales con los gobiernos y con otros actores, por ahí se mencionaba la OEA, nosotros también trabajamos con la CEPAL.

Ya para despedirme, en temas ambientales es muy manifiesta la importancia y la transversalidad de por qué necesitamos tener acceso a la información para que la gente sepa qué hacer cuando va a haber un deslave. Cotidianamente tenemos este tipo de informaciones y el problema es que no estamos suministrando a la ciudadanía las herramientas para poder responder.

Moderador: John Ackerman.

Tenemos a Lorena Archundia, también de México, ella es investigadora del Centro de Investigaciones de Docencia Económica, el CIDE. Con maestría en el CIDE en Administraciones Políticas Públicas y recientemente fue suboficial del programa de becarios indígenas con financiamiento de la Fundación Ford, trabaja en el Centro de Investigaciones en estos temas de transparencia.

Ponente: Lorena Archundia.

Efectivamente represento al Centro de Investigación y Docencia Económica, que es un centro público de investigación y tenemos dentro de nuestras prioridades el analizar el tema de la transparencia como política pública.

Nosotros hemos desarrollado una propuesta metodológica para medir la implementación de las leyes de transparencia y en particular hemos construido un *Índice Compuesto de Medición de la Transparencia*.

Es inevitable hacer algunas referencias a algunos temas de interés, preocupaciones que se han expresado aquí. Al principio ya expresaba Juan Pablo, que cuando se habla de índices hay como cierto escepticismo, se habla de fallas metodológicas, de que no es posible medir, cómo se van a hacer los análisis comparados.

Nosotros creemos que es posible establecer un índice que al mismo tiempo que pueda hacer comparaciones y estudios transversales, a la vez pueda tomar en cuenta la naturaleza organizacional, la diversidad y la especificidad, ya sea de cada país o de cada institución analizada.

También este *Índice Compuesto* toma en cuenta varios de los temas que aquí se han expresado, es decir, analizar portales de transparencia que creo que es un elemento común en varios de nuestros países y en varias de las instituciones obligadas por las leyes de transparencia, pero también toma en cuenta los marcos normativos.

Nosotros creemos que no solamente es importante tomar en cuenta las obligaciones de transparencia que se materializan en los portales, sino también el marco normativo, pero no sólo eso, sino la percepción. Es decir, qué está percibiendo el usuario, cómo se relaciona la institución con la sociedad.

Creo que es otro elemento que se toma en cuenta en el *Índice Compuesto* y finalmente, ¿cuál es la calidad institucional de las organizaciones que adoptan y adaptan las leyes de transparencia?, es decir, ¿cómo la normatividad en materia de transparencia se logra insertar en la organización y afectar su diseño institucional y su gobernancia?, ¿cómo esto impacta en los funcionarios de las instituciones, en las diferentes personas que están trabajando por la transparencia?

Nosotros les traemos esta propuesta metodológica que toma en cuenta todos estos elementos. Quiero ir presentando a detalle el objetivo de este índice al que le hemos denominado "ISET".

El objetivo del "ISET" es medir el grado de asimilación y aplicación de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como su impacto en el diseño y cultura organizacionales. No solamente se trata de decir cumplió o no cumplió con la ley, sino de entender organizacionalmente cómo se está entendiendo la transparencia como valor y como parte de la cultura de la institución.

¿Qué es este *Índice Compuesto de Medición de la Transparencia*? Es una herramienta para medir el impacto de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, en el diseño y funcionamiento de las organizaciones gubernamentales.

Si bien esta herramienta está diseñada en el caso de México con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, es importante decir que no es el único insumo, también se toma en cuenta la naturaleza de la institución y se hacen adaptaciones dentro de este Índice, que veremos más adelante, para poder tomar en cuenta otros elementos valiosos para la organización.

¿Cómo se diseña el "ISET"? Esta propuesta supone la construcción de un índice que consta de 4 indicadores, pero que en conjunto consideran 136 variables, es decir es realmente un indicador complejo que trata de tomar en cuenta cada una de las variables relacionadas con la transparencia.

¿Cuáles son sus componentes? Se cuenta por supuesto con un indicador de páginas de Internet que toma en cuenta 68 variables, un indicador de calidad normativa con 27 variables, un indicador de usuarios simulado de 20 variables y un indicador de calidad institucional de 21 variables.

Voy a expresarles cuál es el objetivo de cada uno de estos indicadores. El indicador de páginas de Internet

o de obligaciones de transparencia, como también lo hemos denominado, se basa en la metodología desarrollada por el propio IFAI, que es nuestro referente en México para verificar la publicación de las páginas de transparencia en la Administración Pública Federal, en particular en las obligaciones que se expresan en el artículo 7 de la ley. Este indicador puede considerar las variables adicionales de acuerdo a la naturaleza de cada una de las instituciones en donde se ha aplicado este Índice o donde pudiera ser aplicado el caso de solicitud de que alguna institución quisiera que este Índice fuera aplicado.

Este indicador de páginas de Internet cuenta con 68 variables, que se dividen en 176 apartados, 14 de estos apartados ya son los que establece la Ley de Acceso a la Información y dos son construidos por el CIDE.

Rápidamente los repasamos. Los indicadores, las variables que la ley considera que cada una de las instituciones obligadas debe de publicar en sus portales de transparencia es: estructura orgánica, facultades, directorio, remuneraciones, características de la Unidad de Enlace, metas y objetivos, servicios, trámites, presupuesto, que ya también nos hablaron ampliamente de la importancia de publicar información sobre el presupuesto; auditorías, contrataciones, marco normativo, informes, mecanismos de participación ciudadana, y dos rubros más que fueron creados por el propio CIDE, que es calidad de la información y otra información relevante.

¿A qué nos referimos con calidad de la información? Calidad de la información en tiempo, si el vínculo para el portal de transparencia es visible, cuánto se tarda el usuario en acceder al portal, si la información es pertinente, no solamente se pone información que no es relevante para el usuario, si la información está actualizada, la fecha de actualización de esa información está actualizada, la fecha de actualización de esa información; es decir, estos dos indicadores, calidad de la información y otra información relevante a su vez está dividido en una serie, unos 10 elementos que nosotros tomamos en cuenta para poder dar una calificación en estos dos puntos.

El indicador de calidad normativa mide el grado de desarrollo regulatorio de las instituciones analizadas. ¿Qué es esto? Si bien la ley es el marco general dentro del cual todas las instituciones se pueden o se deben desarrollar, cada institución tiene libertad reglamentaria para adaptar esa ley a su naturaleza.

El CIDE a través de este indicador de calidad normativa trata de medir si la institución realmente desarrolló

reglamentos adecuados y reglamentos más amplios que la ley para poder desarrollar las tareas de transparencia o bien se quedó en los mínimos que la ley establece.

En este sentido tenemos el apartado de reglamentación de las obligaciones de transparencia, la reglamentación de las Unidades de Enlace que son las encargadas de estas tareas, cómo se reglamentan los Comités de Información, la última instancia, la clasificación de la información, es decir, si la institución se preocupó por desarrollar lineamientos claros de cómo iba a clasificar su información, si la institución se preocupó por desarrollar lineamientos claros, de cuál va a ser la información confidencial, la reglamentación de los proyectos de acceso a la información pública, datos personales y la corrección de estos y la reglamentación de los recursos de revisión y consideración.

Indicador de calidad normativa. El indicador de usuario simulado. Éste es un indicador muy importante porque mide la forma en que la institución se relaciona con la sociedad, mide la calidad en el acceso a la información y para este ejercicio nosotros, en el ejercicio empírico que realizamos hicimos varias preguntas como usuarios simulados, es decir, como investigadores del CIDE, nos metimos a las páginas de Internet, hicimos preguntas como usuarios simulados y medimos los diversos aspectos relacionados con el procedimiento de formulación de solicitudes de información y calidad de respuesta, tiempo y forma.

En las variables de este indicador, ese el formato dispuesto en Internet, es decir, si tienen formato electrónico, si admiten otro tipo de solicitudes, si también se puede mandar la solicitud por fax o si hay algunas instituciones que obligan al usuario a ir a sus instalaciones y llenar ahí un formato, entonces, todo eso se toma en cuenta en este indicador, el procedimiento de envío y la calidad de la respuesta.

Finalmente un indicador que nosotros creemos que es muy importante y que aquí de alguna forma se ha estado mencionando cuando se habla de diversidad y de tomar en cuenta la naturaleza de las instituciones, que es el indicador de calidad institucional.

Mide la calidad del desarrollo institucional en los organismos analizados y considera diferentes aspectos de la organización, actividades de las Unidades de Enlace, es decir, no solamente si la institución creó su Unidad de Enlace, sino cuál fue la jerarquía del titular de Enlace, si la Unidad de Enlace es especializada o no en aspectos de transparencia o tiene que realizar otras tareas adicionales al de la transparencia, los mecanismos de coordinación institucional. Si la Unidad de Enlace hace aisladas sus tareas y ella responde las solicitudes o involucra a la institución, a todas las áreas de la institución en las respuestas.

¿Cómo se relaciona esta Unidad con el Comité de Información? y ¿cuál es el peso del Comité de Información dentro de la institución?, ¿cómo funciona la instancia de última decisión?, si la instancia de última decisión es unipersonal o es colegiada, si admite miembros externos a la institución o solamente son miembros internos. Y por supuesto aspectos de la cultura organizacional, es decir, ¿cómo los miembros de la propia institución ven el tema de la transparencia?, lo ven como un tema importante para el desarrollo cotidiano de la organización o lo ven como una tarea adicional, como un agregado que quita tiempo para otras tareas sustantivas. Es decir, todo esto se evalúa en este indicador de calidad institucional. Este indicador consta de 21 variables divididas en cuatro apartados, como ya les dije, diseño de la Unidad de Enlace e información de última instancia, calidad institucional.

De los ejercicios empíricos que se han realizado, encontramos correlaciones significativas entre los diferentes indicadores, es decir, encontramos que hay una correlación muy grande entre las obligaciones de transparencia, cómo la institución aplica las instituciones de transparencia y la calidad institucional, lo que nos permite medir la calidad pública de la transparencia, también a través de las diferentes correlaciones podemos medir la integración formal de la transparencia, la congruencia entre el diseño del marco normativo y la acción organizacional, la congruencia de la calidad pública, la dinámica de la transparencia, la calidad dinámica de la transparencia y la congruencia entre el marco normativo y la atención a los usuarios.

Las ventajas de este Índice, es que considera a la transparencia como un valor organizacional que implica un balance inteligente entre los incentivos internos, es decir, el deber de la vigilancia de la ley con los procesos de convencimiento en la incorporación de la ingeniería organizacional de una forma endógena.

Nosotros creemos que a través de este Índice podemos hacer comparaciones, sí es posible medir la transparencia dentro de las instituciones sin afectar la naturaleza y la diversidad de las mismas. Y ponemos aquí en la mesa esta propuesta a consideración de los diferentes países y de los panelistas. Creemos que puede ser un instrumento y una herramienta que puede aportar, abonar en el fortalecimiento de la cultura de la transparencia en las diferentes instituciones gubernamentales y en general en las instituciones interesadas en fortalecer las tareas de acceso a la información pública.

Moderador: John Ackerman.

Muy importante esto último porque nos lleva a una siguiente etapa. Realmente una cosa es medir la existencia de la transparencia y el siguiente paso es el impacto de esa misma transparencia.

Yo quiero aprovechar mi papel de moderador para hacer un comentario muy breve, quizás no sobre la métrica necesariamente, aunque sí en el sentido de que medir el nivel de transparencia no es nada más un asunto cuantitativo, pero también cualitativo.

Por ejemplo hay algunos casos de solicitudes de acceso a la información que ponen a prueba un sistema y para ver hasta dónde realmente llega la transparencia,

porque la transparencia muchas veces es algo bonito y aceptable por todos, hasta que empieza realmente llegar a información más delicada. Hay un caso en la coyuntura actual en México, por ejemplo, se han hecho varias solicitudes de acceso a la información pública, de acceso a las boletas electorales usados en la elección del pasado 2 de julio. Es un ejercicio muy interesante y nos pone a reflexionar realmente hasta dónde hemos llegado en la transparencia. Esta elección del 2 de julio fue una prueba para el IFE. Ahora está siendo una prueba para el Tribunal Electoral y en tercer lugar también está siendo una prueba para la Ley de Acceso a la Información Pública.

El IFAI aquí no tiene que ver, el IFAI es una instancia al Poder Ejecutivo, afortunadamente pueden, no tienen que meterse en este asunto tan delicado quizás, pero realmente es por lo menos muy importante reflexionarlo, el IFE se ha dado unas tres semanas más a pensar, contemplar, reflexionar sobre el tema.

En lo personal aprovecharía este espacio, de decir, que realmente el IFE decida dar a conocer las boletas electorales, no por un fin político, pero realmente por un fin de transparencia y de apertura realmente al sistema, porque de eso se trata la transparencia de conocer qué es lo que hace el gobierno y tener acceso a los documentos públicos, eso, nada más para animar el debate, la discusión.

¿Por qué no tomamos una ronda?, discutimos, platicamos sobre estos temas de ¿hasta donde hemos llegado?, ¿qué es lo que nos falta por hacer?, ¿cuál es el papel de las ONG?, nos han aportado una gran cantidad de experiencias muy interesantes de medición, de trabajo en esta área, ¿qué reflexiones tienen?, ¿qué preguntas tienen?, ¿qué propuestas tienen? La idea es que de esta mesa y de estas reuniones del IFAI salga una red que ya existe, de por sí la red no es algo nuevo, pero que salga una agenda de trabajo en conjunto y nos gustaría mucho escuchar sus opiniones y sus preguntas en el tiempo que nos queda.

Pregunta: Ignacio Cruz García.

Vengo de la Asociación de Organizaciones Sociales, una pregunta para Helena.

Usted habló de los presupuestos, gastos presupuestarios. Actualmente el presupuesto federal para la nación del Producto Interno Bruto se basa en la captación del petróleo, pero como hay excedentes no todo el precio real del petróleo está basado en el

presupuesto federal, los excedentes, tengo entendido que se van a la federación por medio de los gobernadores, presidentes municipales y la federación, el 50, el 30 y el 20.

Yo quiero hacerle la pregunta, si es factible, obligación, transparentar de cada estado o cada municipio los excedentes petroleros, se supone que es para el gasto social, pero a veces lo ocupan para otras cosas, ahorita que está de moda la política electoral en todos los partidos, metieron manos sin ton ni son.

Me están explicando que hay cuatro estados que no tienen esta transparencia, ahí hay una iniquidad de transparencia, de acceso a fiscalizar los recursos, porque unos estados si tienen ley y otros no tienen ley.

Si de por sí es difícil que un funcionario público se le rindan cuentas desde sus ingresos personales, se imagina que le pongan una bandeja de plata en charola, ahora sí que se despacha con la cuchara grande. Quiero saber su respuesta con respecto a esto.

Ponente: Helena Hofbauer.

Con respecto a los excedentes de ingresos petroleros, vale la pena decir que en México todo lo que corresponde a los ingresos todavía tiene deudas mucho mayores con respecto a acceso a la información y transparencia que lo que corresponde a los egresos a nivel nacional.

Los excedentes petroleros se regulan por una serie de disposiciones, una de las cuales es la integración de un fondo de estabilización que busca prepararse para momentos futuros en los cuales en vez de excedentes haya faltantes de ingresos y otras partes se distribuyen entre los estados.

Aún en los estados en donde los ingresos petroleros son más importantes, la transparencia en la ejecución de esos ingresos no se ha logrado, uno de los casos claros y enigmáticos es Tabasco en donde no hay una Ley de Acceso a la Información, donde los excedentes o los retornos que la federación devuelve al Estado por la carga ecológica de la explotación petrolera no están siendo claramente identificados y no están siendo utilizados de manera transparente. Entonces, ahí nos enfrentamos una vez más a lo que son las distintas esferas de competencia.

A nivel federal sí se puede obtener la información de qué es lo que se va a cada uno de los estados y cómo, tanto de los excedentes como de manera planeada, y es nivel estatal en donde falla el puente sobre qué es lo que específicamente se está haciendo con esos recursos, para qué es para lo que se está utilizando y de qué manera están siendo usados para retribuir a las sociedades más afectadas por el impacto de la explotación petrolera y a las sociedades en general con respecto a la política social.

Entonces, por el lado federal sí se puede obtener y se puede seguir una cadena hasta cierto punto y es en el nivel estatal en donde una vez más se atora lo que es el uso de los ingresos excedentes, que es fundamental para México.

Pregunta: Roberto Díaz.

Yo soy de Puebla, Presidente de la Comisión de Acceso.

La pregunta es para Juan Pablo Olmedo. Él comentó brevemente una situación sobre la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, quisiera saber su punto de vista, su apreciación sobre el mecanismo tan importante jurídico y de presión real y legal que implica hacer llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos un problema en materia de acceso a la información pública con el ánimo de modificarse a la Constitución de un país como el caso de Chile, en el caso de la “Última tentación de Cristo”, o de Perú en las leyes en relación al caso Barrios Altos, o en México en el caso del General Gallardo, pero concretamente en esta materia que es de acceso a la información pública, si nos puede compartir su experiencia en ese sentido.

Ponente: Juan Pablo Olmedo

Sí, efectivamente hoy la Corte Interamericana está resolviendo un caso de acceso a información pública ambiental, es un tema que tenemos pendiente en Chile, es un caso vinculado a información de los inversionistas extranjeros que ingresan a Chile y que se orientan a la explotación de recursos naturales. La pregunta es qué se hizo en su oportunidad, estamos hablando del año 98, fue básicamente quiénes eran estos inversionistas extranjeros en cuanto a identidad corporativa, si eran empresas que tenían criterios de responsabilidad sustentable o no. El Estado de Chile no respondió a la solicitud y se fue a la Corte Interamericana.

El caso es bastante importante porque es la primera vez que la Corte se va a pronunciar respecto de la existencia del acceso a información pública como derecho fundamental que emana de la libertad de expresión, creo que es un punto que me gustaría insistir, veo con cierta preocupación que la entrada que se hace al tema de transparencia y acceso a información es desde la política de transparencia y no de la política de derechos humanos, y eso hay que ponerlo en cualquier índice que se haga y tiene que estar muy claro ese punto.

Básicamente la Corte se ha pronunciado sobre tres temas: el primero es la existencia de este derecho; segundo, la necesidad de que los Estados contemplen el derecho de acceso a información pública, o sea, existencia del derecho a nivel internacional, los Estados

tienen que incorporar el derecho de sus respectivas legislaciones, y tercero, la existencia de mecanismos que favorezcan efectivamente el ejercicio y el conocimiento por parte de la ciudadanía.

Yo quisiera ser bien sincero, el recurso a la instancia internacional es de última *ratio*, la verdad es que un caso ante la instancia demora aproximadamente 8 años de trabajo, no puede ser utilizado desde el punto de vista de la satisfacción de interés individual de alguna víctima por muy grave que sea su caso, sino que efectivamente tiene que obedecer a un elemento sistémico que se quiera rectificar dentro del respectivo país y además, tiene que ser llevado por coaliciones que puedan sustentar una demanda por 8 ó 9 años. O sea, si alguien está pensando que quieren llevar al Estado mexicano a la Corte Interamericana, adelante.

Si alguien está pensando en que quieren llevarlo, adelante, pero si lo hacen tienen que hacerlo en coalición. Pero en todo caso el presidente debe estar por salir este mes, así que gustosos lo vamos a hacer llegar.

Valorando el índice, valorando el trabajo realizado, el impacto, es nulo, o sea, va allá de una retroalimentación entre los diferentes actores de la ONG y valorando nuestro trabajo, la verdad que más allá del grupo selecto, no sirve, no aparece en la prensa, los políticos no lo consideran.

Entonces, me parece fantástico el trabajo o la propuesta del CIDE en esta materia, mi preocupación es que si uno lo lleva a nivel regional en la medida que sólo sea por un grupo de ONG incluso actuando en red, no sirve, o sea, sirve para los efectos de que se valora el trabajo, pero si queremos realmente producir un impacto en nuestras sociedades, tenemos que dar un paso más allá, y aquí yo tengo una pregunta, y la pregunta tal vez es para Juan Pablo Guerrero que lo he visto aquí muy callado.

¿Cuál es el rol del IFAI acá? Es posible pensar y aquí voy a pensar en voz alta, es posible que la coalición esté convocada por el IFAI? ¿Por qué lo digo? Porque estamos incorporando un órgano, actuando con un grupo de la sociedad civil que genera un mecanismo, pero detrás de ese mecanismo, detrás de este grupo efectivamente está el órgano, aquí tenemos en Latinoamérica, que está orientado a proteger el derecho de acceso a la información pública.

Creo que eso generaría un ruido dentro de los países en el hemisferio bastante interesante, ya me imagino al Estado chileno diciendo que es toda una injerencia

de asuntos internos de Chile, por lo tanto, México no tiene nada que hacer, pero ahí es donde creo que entra la lógica de si esto se puede incorporar dentro de una red de manera de poder hacer un filtro, estoy pensando en voz alta, estoy tratando de buscar un mecanismo. Yo creo que ahí podría revertirse esta tendencia del impacto débil de todo este ejercicio, elevando el tema hacia un escenario más global y de una fuerza política que nos lleve en poco tiempo a lograr lo que hoy día después del Índice de Percepción de Transparencia Internacional. No tenemos esos diez años para los efectos de estar elaborando eso.

Dejo la inquietud con Juan Pablo.

Ponente: Juan Pablo Guerrero.

Atiendo a la inquietud de Juan Pablo, mi tocayo, como decimos aquí.

El IFAI tiende a ser un órgano de Estado. En la restricción del marco legal que justifica su actuación, hace un segundo John Ackerman hacía alusión a una solicitud de la mayor importancia a un sujeto obligado por la Ley Federal de Transparencia, el Instituto Federal Electoral, sobre la cual el IFAI no se pronuncia, porque no es un sujeto que caiga en el ámbito de su competencia. Y de alguna forma también hemos vivido esa restricción con entidades federativas, estados y municipios y desde luego, con otros países que en ocasiones se han acercado a nosotros para solicitar un involucramiento que pudiera ser incluso oficial.

El IFAI provee de intercambio de experiencias, hemos compartido tecnología para la medición de la información que por oficio está en los sitios de Internet, tenemos actualmente un sistema que permite que se hagan solicitudes a través de Internet, que está a consideración de estados y municipios y ha habido países que han mostrado interés en ello, más allá de esto está por supuesto la posibilidad de constituir o fortalecer una red que se reúna con regularidad y que plantee críticamente avances, pero también rezagos en la materia.

Aludo a un ejemplo, la Ley en México obliga a las secretarías y ministerios, las agencias públicas federales, a poner información obligatoria en Internet y el IFAI sin que forzosamente lo diga la medida, cometió la tarea de evaluarlo y los resultados fueron malos en las primeras evaluaciones, en parte, obviamente, debido a que esto apenas comenzaba.

Y el impacto de esas evaluaciones en las dependencias y entidades del gobierno federal fue bajo. Les hicimos saber que estaban mal y ello no generó una preocupación mayor, por lo menos al más alto nivel de esos ministerios.

Luego les dijimos que la próxima evaluación sería hecha pública. Todo esto después de haberles advertido cuál sería la metodología. Cuando se hizo pública la preocupación se convirtió en prácticamente en todos los casos del más alto nivel. Si antes ya estaban preocupados los servidores públicos de las unidades encargadas del tema de transparencia, cuando se vieron retratados en los periódicos los ministerios con malas calificaciones, pues ya le preocupó al Secretario, al Ministro y se generaron muchas reuniones y el impacto fue realmente bueno.

¿Cuál fue el secreto aquí? La publicidad, pero es cierto. El IFAI tenía una capacidad de convocatoria a los medios, tenía la posibilidad de advertir sobre una noticia que era relevante y tenía buenos aliados en los medios de comunicación que le

dieron un lugar privilegiado a esto porque lo consideraron como algo relevante.

Cuando no se tienen estas otras condiciones, entiendo que la tarea es mucho más difícil y en eso debo decir que el IFAI ha tenido una gran suerte de contar con la confianza de la opinión pública que también ha sido crítica, hace bien, de los medios de comunicación y de la sociedad civil, y con esta nota termino agradeciendo mucho la presencia de los asistentes, de los miembros de esta mesa que han enriquecido mucho esta reflexión compartiendo con nosotros su experiencia.

Yo iba a dejar sobre la mesa precisamente la pregunta en ¿cómo mejorar la incidencia después de que se hacen estos enormes esfuerzos? He contestado con la experiencia mexicana. Queda abierta la pregunta, no quiero concluir con esto, sé que no volveré a hablar, por eso aprovecho simplemente para reiterar mi gratitud, enfatizando que para mí es precisamente la sociedad civil, los medios, lo que le dan sentido y fuerza a estos esfuerzos.

No tengo duda de que en el caso mexicano quien merece la gratitud por parte del IFAI, son los miembros de la sociedad civil y no al revés. A ustedes nos debemos, por ustedes somos, ustedes nos pagan, por lo que el aplauso les corresponde a ustedes.

Moderador: John Ackerman.

Tenemos un comentario del público, muy breve, por favor.

Pregunta: Gonzalo Bojórquez.

La pregunta es para usted.

Soy de Campeche, era sobre el tema de las boletas electorales. Una vez que resuelve el Tribunal Federal Electoral, que lo va a hacer a principios de septiembre, es la última instancia, o sea, que ya causó ejecutoria. En caso que el IFE resuelva que es información restringida porque pone en peligro la seguridad de la nación, en caso de que así fuera la respuesta del IFE, ¿usted qué opinaría?

Moderador: John Ackerman.

Contesta Perla.

Ponente: Perla Gallardo.

Precisamente rebatiendo un poco la postura de Juan Pablo, precisamente en esa audiencia histórica de la Corte Interamericana, después de tantos años para que haya una resolución, Ernesto Villanueva fue perito invitado, precisamente ahí se hizo un dictamen y sí es lamentable los tiempos que se tengan que perder sobre todo en materia de información que no llega oportunamente, pero ya en cuanto a lo que sí implica tener un estudio, es que no nada más es criticar, sino proponer, y efectivamente el problema a veces es llegar a la gente que debe escuchar lo que uno propone, pero también el problema es llegar con las propuestas y a veces ni siquiera se tiene claro cuál es el planteamiento si no se hacen este tipo de estudios.

De la experiencia y puedo hablar ahora sí solamente por LIMAC, este estudio de indicadores que estamos manejando nos ayudó para auxiliar en la ley de Baja California, me hicieron una acotación donde me refería yo a Baja California Sur, no Baja California, porque efectivamente Baja California ocupa el lugar 5 de los 27 estados que fueron evaluados y Baja California Sur el lugar 20, todo está transparente, se puede constatar en la página, pero se han invertido tanto en Baja California, Chihuahua, Campeche, tuvimos la oportunidad de que sí hubo el momento, pero también hubo la propuesta y gracias a eso es que las leyes están ahí y las reformas del Distrito Federal es uno de los casos más importantes, Zacatecas apenas la semana pasada estuvo en un foro donde quería hacer su reforma y fuimos invitados a hablar precisamente de qué se puede mejorar de la ley.

Entonces, no siempre es nada más de que para que estén los estudios, sino por el contrario, que estén los estudios y buscar efectivamente el foro.

Y otra gran preocupación en cuanto a que todavía faltan cuatro estados que surjan leyes. El gran problema es la gran tentación del gobernante, el gobernante no sabe sabía lo que daba con estas leyes, el problema es que ya se está dando cuenta y la gran preocupación ahorita es no tanto que terminen los 4 estados de legislarse, sino que no haya paso atrás. Hay varios pasos, ya varios focos rojos en México donde se está tratando de quitar esas garantías que se lograron en las leyes.

Nuestra gran preocupación es doble; primero, que se haga efectivo que se fortalezcan órganos garantes, pero por otro lado, que se concluya la legislación y que las que ya están vigentes si van a ser reformadas que sean para mejorar, no para retrocesos, que lamentablemente es un foco.

Te agradezco tu comentario.

Pregunta: Tomás Severino.

Solamente para conversar sobre cuál podría ser, y es una idea, un foro no vinculante donde los estados, las organizaciones civiles, la academia o los distintos actores pudieran conversar un tema regional. Naciones Unidas en el 2001 abrió el paraguas a actores no tradicionales para el trabajo de temas internacionales, se llaman las alianzas del tipo 2, es decir, no solamente son estados con organismos internacionales los que se comprometen, sino que estas alianzas son espacios no vinculantes, de entrada bienvenidos los estados y bienvenidos todos y se pueden salir cuando quieran, pero son espacios de diálogo cuya idea es si no podemos generar vinculación porque el derecho internacional lo prohíbe, o digamos nos restringe como estados a participar, o tiene que estar Relaciones Exteriores, etcétera, las alianzas del tipo 2 que surgen son un espacio importante de diálogo y a lo mejor por ahí podríamos buscar uno.

Por lo pronto yo les converso de uno ambiental que se llama la *Alianza por el principio 10*, hay gobiernos, hay ONG, es decir, se puede y cumple la función de potenciar los efectos de las actuaciones nacionales, cumple la función de pool de proyectos y sobre todo, cumple la función de ventanear o exhibir públicamente aquellos estados que no cumplen con sus compromisos o no avanzan lo que dicen que deberían haber avanzado, alianzas del tipo 2.

Gracias.

Moderador: John Ackerman.

Contesto rápidamente, lo que pasa es que tenemos que considerar cuando solicitas una información y cuando tiene que decir si es clasificado o no, no debes tomar en cuenta el propósito para lo cual se va a usar. Ni siquiera deberías tomar en cuenta quién lo está solicitando, lo que tienes que considerar es si el documento mismo es público o no y hacer el argumento que las boletas electorales, que si bien el voto es secreto, las boletas no tienen ningún dato personal, al considerar una boleta electoral una amenaza para la seguridad nacional o una amenaza para la estabilidad económica, por ejemplo, sería, desde mi punto de vista, decir que la misma democracia es una amenaza para la seguridad nacional o para la estabilidad económica. Podría darse el caso, efectivamente, que a partir de un recuento ciudadano que se hiciera después arrojara un ganador diferente al que nombró al Tribunal, ese obviamente es el riesgo, eso podría provocar la inestabilidad nacional. ¿Pero quién tendría la culpa de esa estabilidad: la revisión o el acto del gobierno que está ahí? Un principio básico de la democracia de rendición de cuentas es que todo acto de gobierno es revisable por la ciudadanía. ¿Por qué sería que en este caso que es, además, el acto más elemental de democracia, que es la votación, por qué de repente las cosas se hacen una sola vez y nadie lo puede ver y no hay una revisión posterior, obviamente no tendría un impacto legal, no tendría una vinculación jurídica?

Un ejercicio en este sentido, pero está basado en este aspecto básico que es acceso a la información. Por eso yo digo, y lo que está diciendo Juan Pablo, los dos Juan Pablo, en primer lugar Juan Pablo Olmedo, sobre la cuestión de partir del enfoque de los derechos es muy importante, porque si nos enfocamos en el derecho de conocer y de evaluar lo que está haciendo el gobierno, yo creo que no hay ningún problema, si es nada más una cuestión de limpieza, de ser bonito, pues yo creo que nada más podemos discutirlo, pero desde un enfoque de derecho yo creo que no hay duda y sería de hecho muy peligroso, intentar ese argumento en el otro sentido, de que la democracia misma puede

ser una amenaza, yo sé que es fácil, de repente nos pone a pensar, no es sencillo, pero al analizarlo y ver la ley también, yo creo que si uno ve que realmente no debería haber demasiada duda al respecto, pero que se puede discutir, debe discutirse.

Y con esto agradecemos muchísimo su presencia a ustedes que han viajado desde tan lejos a visitarnos aquí a México, ojalá estemos en contacto durante muchos años con muchos proyectos. Y los de aquí de México gracias por compartir su experiencia tan rica, y a todos ustedes por su paciencia por estar aquí todo el día.



transparencia

2006

Semana Nacional



TRANSPARENCIA Y BUENAS PRÁCTICAS EN LOS GOBIERNOS: LA EXPERIENCIA DE LA OCDE

Carlos Elizondo Mayer-Serra. Representante permanente de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Moderador: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI.

Nuestro invitado es profesor del Sistema Nacional de Investigadores; ex director del CIDE; articulista, con doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Oxford y con una facilidad rara de combinar en sus análisis la intuición y el conocimiento económico con el análisis político.

Carlos ha escrito numerosos artículos y libros sobre desarrollo económico y sobre procesos democráticos. Entre sus más sólidas cualidades se cuenta su capacidad de ser amigo y me cuento entre el grupo de sus amigos.

Ponente: Carlos Elizondo Mayer-Serra.

El tema que nos reúne hoy es un tema central de toda la democracia, de todo Estado político, incluso de toda organización social, es cómo obtenemos información y cómo la utilizamos.

El mercado y la democracia la requieren para poder funcionar adecuadamente, sin embargo la información cuesta mucho contra lo que dicen los modelos económicos, de que el consumidor la obtiene sin costo.

Los modelos más recientes de economía dan cuenta de todos los problemas que genera la simetría de información y el costo para adquirirla.

No todo mundo tiene la misma información, ya no todo mundo te da la misma información, hay actores que tienen una capacidad de manipulación, de obtención de rentas que no tienen los otros.

Uno de los grandes retos de las instituciones económicas es proveer reglas claras e incentivos para que los actores compartan su información y los precios sean realmente un mecanismo a través del cual el consumidor pueda sintéticamente saber qué es lo que está comprando.

Es decir; podemos confiar que si un producto vale tanto más que el otro es que el consumidor ha con el tiempo determinado que es mejor que el otro, que el segundo.

El mercado de la política es muy parecido, no puede existir una democracia que funcione si los que participan en ella no tienen una buena información, una información procesada de tal suerte que le sirva realmente de indicador para tomar las decisiones.

Ni el consumidor, ni el ciudadano tienen el tiempo, ni el deseo muchas veces para meterse de lleno a una discusión punto por punto y lo que requieren es información agregada, instituciones que den cierta credibilidad a ciertos índices que sintetizan la información y de ahí que para un proceso democrático el IFAI, el INEGI, el INEE¹, todos los organismos del Estado Mexicano que proveen información a los ciudadanos son clave.

Ciertamente en el proceso electoral del que venimos saliendo fue evidente que para los medios de comunicación, para los propios actores es mucho más rentable una frase pegajosa, un spot donde prometes algo o dices que el otro es una amenaza, que un análisis serio sobre cómo podemos realmente revertir los problemas de pobreza y desigualdad de este país.

Por eso creo que hay una responsabilidad de todos, si el IFAI es una institución que está en la punta de esta discusión de buscar: uno, abrir al máximo la información que el sector público tiene, genera; y dos, que es quizá lo más complicado, hacer de esa información conocimiento, es decir, utilizar toda esa información que está disponible, de forma tal, que nos ayude a saber si nuestros gobernantes, nosotros los gobernados, en calidad de gobernado, si los gobernantes están haciendo realmente bien su trabajo, están utilizando bien los recursos, están promoviendo lo que dicen querer promover de la forma más adecuada para poderlos castigar o premiar con el voto, que es al final de cuentas el sentido del proceso democrático.

Para el ciudadano, el gobierno siempre es algo lejano, opaco. Para el propio funcionario siempre es más fácil hacer ese trabajo en la opacidad, es más cómodo, incluso puede haber una rentabilidad personal de hacerlo así, pero el esfuerzo de las instituciones y de la sociedad, porque si no estamos los dos en la misma sintonía, es tratar de hacer de esa tendencia a la opacidad una tendencia a la apertura y de esa apertura, una información que sea útil. Y sobre eso, voy hablar en esta ponencia en los siguientes veinte minutos, media hora, que me han obsequiado.

Es comprensible que provenientes de un sistema político tan cerrado, con limitada pluralidad y limitada competencia, no es de extrañarnos que el gobierno fuera muy cerrado en el manejo de la información y que por tanto, el ciudadano desconfiara de la poca información que tenía.

Los que tenemos más edad, ya me cuento entre ellos, podemos recordar cuando el gobierno decía: no va a subir el azúcar, al día siguiente salíamos todos a comprar porque significaba que iba subir. Los que vivimos devaluaciones tras devaluación sabemos que buena parte del problema es que no teníamos información sobre cuál era el nivel de las reservas, los flujos que estaban enfrentando el país en los días anteriores.

Entonces, ante la falta de información, lo que privaba era la especulación, los grandes movimientos que dañaban a muchos mexicanos. Hoy con más información esto es menos grave. Vivimos un proceso político complicado, pero en la medida que tenemos información sobre reservas, que estas son altas, la incertidumbre ha sido mucho menor, pero hay temas donde esto ha sido mucho más difícil.

El gobierno venía de una cómoda opacidad donde el recurso público era caso un recurso personal del funcionario y el esfuerzo de construir un sistema abierto

¹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

donde el ciudadano sea el que tiene el derecho verdadero, ejecutable, de saber cómo se están utilizando los recursos públicos no es una tarea fácil.

En los países de la OCDE, la mayoría de los países de la OCDE esto es un hecho dado, los discutía con Juan Pablo antes de entrar, sobre la transparencia como tal, hay poco en la OCDE porque es dado, los gobiernos ya son transparentes. La pregunta no es, ¿cómo los hacemos transparentes?, sino la pregunta es, ¿cómo hacemos esa información más útil?

Pero en el caso mexicano, ciertamente, el problema de generar un espacio donde el ciudadano pueda realmente exigir la información que el gobierno tiene ha sido enormemente complicado, yo creo que es uno de los grandes logros de esta administración. El IFAI es uno de los productos de ese esfuerzo que hizo la administración de abrir la información.

Algunos de los escándalos que hemos tenido en esta administración, las toallas, los colchones hubieran sido, sobre todo en el caso de las toallas, imposible si no hubiera habido apertura de información, no es que antes no se compraran toallas, se compraban peores cosas, el problema es que no lo sabíamos. La información en un primer momento genera escándalo, genera titulares y qué bueno, pero en un segundo momento es al que tenemos que movernos y tiene que servir para generar un mejor gobierno porque al final de cuentas, la información, el acceso a la información, la búsqueda de una mayor información no es un fin en sí mismo, es un medio para tener un mejor gobierno.

En la OCDE lo que sí hay mucho es la discusión de cómo generar información y mecanismos para poder evaluar de la mejor forma a los gobiernos, de hecho, es uno de los motores desde su existencia. Como ustedes saben, la OCDE en sus orígenes fue la institución multilateral, civil, analítica que se contraponía a la OTAN. Por un lado, estaba la OTAN, que era el brazo armado de Occidente para contener la amenaza soviética, lo pongo en esos términos, no vamos a discutir la Guerra Fría, y la OCDE era la institución que generaba el espacio para que los gobiernos aprendieran el uno del otro, generaran metodologías para evaluarse, tuvieran la información para compararse y pudieran utilizar de la mejor forma los recursos que se tenían para ganar realmente la Guerra Fría que no se ganaba en las trincheras, se ganaba generando las mejores políticas públicas, enseñando, esa era la lógica de la OCDE, que las economías de mercado no sólo podían crecer más rápido que las economías centralmente planificadas,

sino podían generar un bienestar mayor y más sostenible que las otras.

Y cuando hablamos de economías de mercado no estamos hablando de un neoliberalismo rampón, excesivo que yo creo que es indefendible, estamos hablando de las economías de mercado en el extremo de la sueca, donde el 50 por ciento del producto lo controlan los gobierno, pero entre más controle el producto el gobierno, más importante es tener mecanismos de evaluación para saber que cada peso que utiliza el sector público, cada ley que hace, cada política que implementa, es evaluable y sabemos que lo que se está haciendo está teniendo beneficios para la sociedad y no parte, o bien del interés de un grupo que quiere más gasto en tal sector porque le beneficia a ellos directamente, o parte de una moda de que, digamos, es adecuado tener tal tipo de enseñanza pero si no lo evaluamos, no sabemos si ese tipo de enseñanza funciona o no funciona.

Por eso en la OCDE hay un amplio espectro de trabajo. En sus inicios era fundamentalmente, los aspectos económicos clásicos, macroeconómicos, estabilidad, etcétera, pero muy pronto se metió en todos aquellos temas que inciden en la capacidad de un gobierno de estimular la estabilidad de sus ciudadanos: comercio, medio ambiente, ciencia y tecnología, política social, salud, energía, transporte, infraestructura, empleo, gobernanza pública, estadística, agricultura, gobierno corporativo, políticas de la información, asistencia para el desarrollo y todo lo demás.

El punto central es que en la OCDE hay un esfuerzo por utilizar la información y los métodos rigurosos de las políticas públicas para en el trabajo conjunto poder compararnos y poder saber cómo estamos funcionando en todas estas materias.

Y para hacer esto un poco menos abstracto voy a centrarme en uno de los temas que ustedes conocen, porque ha sido un tema muy visible en el caso mexicano que es el tema de la educación. Digamos que en México la educación hoy por hoy concentra cerca del 25 por ciento del presupuesto federal, en términos del gasto con respecto al producto estamos por arriba de la media de los países de la OCDE, es decir, gastamos prácticamente lo mismo que Corea y gastamos más que países como el propio Japón.

Sin embargo, hasta hace muy poco no sabíamos a qué nos llevaba ese gasto. El gobierno en la administración anterior, en la administración del Presidente Zedillo participó en los inicios de este gran proyecto OCDE

que se llama PISA², que lo que trata es de evaluar cómo han aprendido los muchachos y muchachas de 15 años que todavía están en el sistema escolar.

Un trabajo detalladísimo de hacer una encuesta, un examen muestral -no se puede examinar a todos- donde se trata de ver cómo anda su razonamiento matemático, verbal y científico. Es metodológicamente muy complicado porque tienen que ser preguntas que le hagan sentido a todo mundo; hay ciertas cosas que en Corea hacen sentido y que en México no; se hacen pilotos para estar seguros de que realmente es así, los países tienen la posibilidad de pedir que se borren preguntas que sus estudiantes salieron en los pilotos por debajo del promedio de las otras preguntas. Es muy complicado.

Y México decidió participar pero no quiso publicar. En el 2000 ustedes recordarán, nos amanecimos con el escándalo de que el gobierno no había hecho públicos los resultados de PISA; los gobiernos tenían la facultad de reservarlo. México hasta donde entiendo fue el único de la OCDE que lo hizo, porque el PISA es también para países no miembros de la OCDE que también pidió reservarlo.

El punto es que cuando el escándalo se hizo la presión por conocer los resultados fue brutal y descubrimos algo que es muy triste que en materia educativa el desempeño de los jóvenes mexicanos de 15 años está muy por debajo del promedio de los países de la OCDE.

Ciertamente los países de la OCDE tienen un mayor nivel de desarrollo y ahí podría haber una discusión. Sin embargo -y esto lo voy a explicar con un poco más de calma en un momento- en los siguientes exámenes, ha habido dos desde entonces, el 2002 y 2004. México participó ya con otros países, participaron mucho más países que no son de la OCDE y seguimos estando bastante más abajo.

Lo importante es que el escándalo llevó a que se abriera la información, que México participara ahora transparentemente en el examen PISA, que se generara un Instituto Nacional sobre Evaluación Educativa que va más allá de lo que PISA hace para tener pruebas estandarizadas, con mayor regularidad y con mayor cobertura. Y hoy por hoy sabemos más de nuestro sistema educativo que lo que supimos los ciudadanos en los anteriores 70 años. No es que el gobierno no evaluara. La vieja SEP tenía toda un área de evaluación pero esa evaluación se guardaba en la caja fuerte.

La diferencia entre saber qué está pasando y no saber es que por primera vez tenemos un instrumento para impulsar al cambio en el sistema educativo.

Ahora, esto presupone que a la sociedad le importa la calidad de la enseñanza y creo que ahí a la sociedad le ha faltado ir más allá del escándalo ante los números y presionar más para que esos números provean cambios en las políticas que sean también evaluados.

En varios países de la OCDE, PISA ha generado un escándalo; Alemania salió en la media tabla; para los alemanes quedar a la mitad era un escándalo y como resultado de ese examen ha habido unas reformas bastante profundas en el sistema educativo.

Pero me parece importante decir algunas palabras sobre cómo quedó México porque la información nos dice más de lo que a veces hemos querido asumir sobre nuestro sistema educativo y sobre la responsabilidad de la sociedad.

² Proyecto Internacional para la Producción de Indicadores de Resultados de los Alumnos.

Siempre nos parece más fácil culpar al gobierno de todo. Creo que el gobierno -y me hago cargo como funcionario- muchas veces lo tenemos. Pero para que la información realmente tenga el impacto en las políticas públicas se requiere una sociedad más involucrada.

En PISA salió que México en materia de, y voy a usar el último PISA que es el más reciente y por tanto les doy información que sea más fresca, PISA tiene tres exámenes: uno en lectura, otro en matemáticas y otro en razonamiento científico. El que vamos a utilizar para dar algunos numeritos es el de matemáticas, que el examen es más amplio

México salió de los 30 países de la OCDE y en este último PISA, Turquía ya participó, que es un país de menor nivel de desarrollo; PISA arroja que México está muy por debajo de los países de la OCDE, incluso por debajo de Turquía. El promedio mexicano está ligeramente por arriba del promedio brasileño, el promedio de Túnez y otros países no OCDE pero por abajo del turco.

Ahora, si uno rasca un poco los números se encuentra con algunas cosas muy sorprendentes. Primero que la educación mexicana es, en promedio, muy mala o si lo quieren poner ustedes así: es más igualitaria que la brasileña; la educación brasileña genera un núcleo de estudiantes más buenos, más alto que el nuestro.

En el nivel más alto del examen, en el nivel de mayor desempeño México tiene un 40 por ciento de sus estudiantes, para que se den una idea del rezago, Finlandia tiene 20 por ciento de sus estudiantes, es el país mejor evaluado en el nivel superior de la evaluación; Brasil está mal, pero tiene 1.2 en el nivel superior, es decir tiene tres veces más que el caso de México. Por el contrario, Brasil tiene en el nivel inferior muchos más malos estudiantes que México.

Entonces, el primer punto es siendo una sociedad tan desigual a la nuestra no deja de sorprender que en materia de educación sea comparativamente igualitaria; es decir, Alemania en materia de desempeño educativo es más desigual que México.

Ahí hay una pregunta importante. ¿Por qué un país tan desigual no tiene esa misma desigualdad? La pregunta obvia es, ¿cómo les va a las escuelas privadas?

Nosotros tenemos un sistema educativo donde quienes no les parece de calidad el sistema público tiene una salida muy fácil en términos administrativos, hay que pagar por ella, que es la educación privada.

Si uno compara la educación privada, el desempeño de los alumnos de 15 años que provienen de sistemas educativos privados, con respecto de los que vienen de sistema educativo público en México, descubre que el privado sí está un poco mejor que el público, ciertamente.

Sin embargo, la mala noticia para el sistema privado es que es normal que los estudiantes que provienen de un medio socioeconómico más elevado, tienen más libros en su casa, hablan otros idiomas, los papás son profesionistas, en general a los muchachos y muchachas que vienen de ese tipo de familias les va mejor y econométricamente se puede descontar cuánto del mejor desempeño de los estudiantes que provienen de escuelas privadas es resultado de que vienen de familias donde hay más capital social, más educación si lo quieren poner muy fácilmente.

Si hacemos ese ejercicio la diferencia entre las públicas y las privadas casi se vuelve cero.

También se puede hacer un ejercicio y se hace en Pizza, que es no es lo mismo estudiar en una escuela con computadora que una que no tiene ni ventanas y eso también tiene un efecto en la educación.

Cuando le descuentas las condiciones físicas de la escuela resulta que las privadas están peor que las públicas ¿A qué voy?

El problema del mérito en la educación requiere de una sociedad que exija el mérito como parte del objetivo de mandar a los niños a la escuela, mandamos a nuestros hijos a escuelas privadas porque lo podemos pagar, porque nos dicen por ahí que son buenas, pero no tenemos criterios realmente objetivos para saber si son buenas escuelas y no se ha generado la presión de exámenes estandarizados por ejemplo, en un momento dado de la vida que nos permitan ir evaluando paso por paso cada una de las escuelas.

Porque a lo mejor para la sociedad mexicana el mérito no es lo fundamental, sino la razón por la que mandamos a nuestros estudiantes a las escuelas privadas es por un problema de relación social, y nos habla de un país donde el mérito ya no tiene o nunca a lo mejor ha tenido hoy la capacidad de generar beneficios al individuo que se esfuerza como lo tienen, quizá, en otras sociedades.

Y a lo que voy es, podemos tener información pero si no hay una exigencia de que ese producto en concreto que es la educación sea de la más alta calidad, pues los gobiernos no van a tener todo el impulso para poder mejorar en ese sentido.

En otros países, les voy a poner un último ejemplo, nada más para salir de educación y regresar al tema de transparencia más generalmente.

En Corea, que es el extremo y genera una serie de problemas sociales que no son triviales.

En Corea entrar al equivalente de la UNAM, a la Universidad de Seúl, a la universidad pública, es el premio mayor que un estudiante puede obtener. Ahí no se trata de ir al ITAM, no se trata de una universidad privada, se trata de entrar a la Universidad de Seúl y es el examen más pesado que se puedan ustedes imaginar, los resultados se publican en el periódico al día siguiente, todas las familias están informadas de cómo les fue a sus primos y a sus hijos.

Es tan riguroso el día del examen que hasta los aeropuertos disminuyen sus vuelos para no estorbar con el ruido a los muchachos que están haciendo el examen, claro es una sociedad que está concentrada en torno al mérito y la información que van exigiendo y que van utilizando respecto al desempeño de escuelas, maestros, facultades, universidades, tiene un efecto muy positivo.

Entonces, si la sociedad no se incorpora en la batalla por la calidad, en la batalla por mejorar el desempeño del gobierno, la información en sí misma tampoco es demasiado útil.

Los gobiernos han hecho de las estadísticas en general uno de sus grandes instrumentos de gobierno, la estadística y el Estado comparten la raíz en casi todos los países europeos no por casualidad, sin estadística es difícil imaginarse el Estado.

En un momento, en un primer momento los Estados utilizaban censos de propiedad, de personas, de riqueza, con el objetivo de extraerle los recursos a la sociedad y de mandarlos a la guerra.

No sorprende que en un principio toda esta información fuera muy celosamente guardada, los Estados han ido mejorando, son democráticos casi todos, bueno muchos de ellos, tienen objetivos que son compartidos por todos nosotros, educación, la salud, pero provienen de una lógica centralizada y defensiva respecto a la ciudadanía, el gran reto es cómo nos apropiamos o cómo le damos a todos los ciudadanos acceso a la información que sea abierta, que sea leíble y que con una mayor participación social sea utilizable por parte de la sociedad para mejorar el desempeño del gobierno.

Como les decía el IFAI es un esfuerzo notable, un esfuerzo que hay que realmente subrayar, estuve revisando algunos de los números del IFAI y encuentra uno que desde la entrada al vigor de la ley, hasta julio del 2006 se han recibido 145 mil solicitudes. En los números del IFAI está muy claro cuáles son los casos en los cuales se ha aceptado esa información, cuándo el sector público la ha reservado, cuántas veces el IFAI la ha abierto contra lo que quería el sector público.

Pero viendo los números hay algunas cosas que quisiera yo compartir con ustedes que me sorprendieron y que creo que abonan en el sentido de que necesitamos hacer de esta información un instrumento y no solamente un número más.

Primero es el hecho real de que el primer año de información en México hubo casi 40 mil solicitudes de acceso a la información, en Canadá y Australia en su primer año respectivamente, hubo mil y dos mil solicitudes. Ciertamente la

población de estos países es una quinta parte del mexicano, pero 39 mil es 40 veces más que el caso canadiense.

¿Qué es lo primero que nos indica esto? Que es una sociedad con gran demanda de información por algunos sectores.

Lo segundo, cuando vemos con un poco más de calma los números vemos que en un principio el 16 por ciento de la información en el 2003 la pedían los empresarios y hoy piden el 23 por ciento. En un principio el 34 por ciento lo pedían los académicos y ahora piden el 29 por ciento. El gobierno mismo, que es un dato interesante que ya había discutido con Juan Pablo, el gobierno mismo pide el 10 por ciento de la información, es decir, es tan opaco el gobierno que a veces para obtener información de una entidad pública a la otra, usan al IFAI porque si utilizaran los canales normales no los encontrarían.

Los medios han estado demandando alrededor del 10 por ciento sistemáticamente, en la categoría otros, están alrededor del 25. El dato aquí interesante es que los empresarios han visto en el IFAI un gran instrumento para obtener información de lo que están haciendo los que los contratan en el sector público, lo que están haciendo sus competidores, y creo que ahí hay una utilidad que valdría la pena analizar con más detalle. ¿Qué tanto esto ha mejorado realmente la calidad en las licitaciones, la honestidad, el precio o qué tanto esto ha generado retrasos adicionales? Yo no encontré información, no sé si se tenga, pero, ciertamente, nos muestra con claridad los hilos que la información tiene y que los empresarios han sabido utilizar muy bien.

A mí me sorprendió que la academia, que en principio tendría que ser la institución con la capacidad de hacer de esta información conocimiento, ha ido bajando su interés en utilizar los números de IFAI y hasta ahora yo no he visto una serie de estudios sistemáticos, por lo menos yo no los he visto, a la mejor existen, que nos vayan haciendo de esta información un cuerpo de conocimiento que le permite al ciudadano saber si esto que está haciendo el gobierno en materia de costos, de la provisión de un servicio, es adecuado, es bajo, es alto. Y creo, incluso, que hay un problema con el exceso de información.

El otro día hablaba con un funcionario de una Secretaría que en principio fue muy reactiva a permitir que el IFAI tuviera acceso a su información y lo que han estado, recientemente haciendo, ya aprendieron, es que el mejor negocio es dar toda la información, y

hasta más, la Secretaría se negó a dar información, y si dan mucha información el ciudadano que la pide no sabe muy bien ni como procesarla. Tenemos el riesgo ahora de movernos en el sentido inverso, es un riesgo que enfrenta la humanidad, hoy por hoy en general, con el Internet ustedes se van a Google, hacen una búsqueda y llegan 31 mil resultados, ¿cómo hacemos, cómo sabemos cuál de esos 31 mil resultados es el relevante?, y eso requiere de una capacidad analítica que creo, sobre todo la Academia, la puede hacer, y que requeriríamos también de instituciones que fueran promoviendo eso al mismo tiempo.

Estuve como observador para percibir cómo usa la información otros gobiernos. Hay un trabajo en la OCDE muy interesante sobre cómo Australia, por ejemplo, el Buró, es el INEGI australiano, tiene un documento que hace cada, creo que dos o tres años, donde resume todos los indicadores de bienestar de los australianos de una forma clara, con una metodología compartida, para que los australianos puedan tener un referente de si el gobierno está mejorando en esos indicadores o no. Indicadores muy amplios: desde bienestar, obvio PIB *per cápita*, consumo, etcétera, ecología, salud, criminalidad, estabilidad familiar, nutrición, con desgloses por provincia, haciendo un apartado para la población aborigen.

Con esto el ciudadano tiene un instrumento para saber qué tanto está avanzando la sociedad en temas concretos. Y yo creo que ese es el paso que nos falta dar en México, no solo el IFAI que tiene un mandato distinto y que, ciertamente, su función central es dar la información, sino a los otros actores públicos, y a la sociedad en su conjunto, que le vayamos dando al ciudadano información que nos permita tener un debate público más basado en análisis y menos basado en: yo sospecho, yo creo, yo quiero. Y que nos ayuden también para tener un debate público

Si la crítica en México es que hay muchos pobres, la pregunta es: ¿Cuántos había al principio del sexenio?, y ¿si había otras mejores metodologías para tratar de disminuirlos? Y no solo escandalizarnos, es un escándalo que lleva 200 años de que tenemos una gran cantidad de pobres en el país.

Por último, un tema que también creo que tenemos que tener una posición al respecto. Cuando un Comisionado fue a la OCDE a discutir el tema de la transparencia, mi buen amigo Juan Pablo, le comentaron, se quedaron muy impresionados por la fortaleza de la institución, por los mecanismos para recibir solicitudes, por lo transparente y poco oneroso que es para el ciudadano.

El hecho es que desde París un señor que se llama “Juan Pérez”, puede poner su solicitud, no tiene que motivarla. En general, los regímenes de transparencia son más exigentes con respecto a quién usa o quién solicita, y a veces, incluso, le cobran más cosas al que lo solicita. El caso del IFAI era muy sorprendente. Lo abierto y lo accesible para el ciudadano en general.

Si sorprendió, sin embargo, que fuera visto como una institución, no fuera visto como un proceso temporal y que después la propia lógica de la información permitiera tener un instituto menos pesado. Yo creo que eso nos ha pasado en otras instancias; alguna vez lo discutí con Juan Pablo.

El IFE resolvió un problema o quizá resolvió un problema de falta de confianza en nuestros procedimientos electorales, pero dejó una duda, uno de las instituciones más caras del planeta en materia de organización electoral. Estamos viendo que a la mejor ni siquiera eso es suficiente, entonces, a la mejor esta discusión tenemos que llevarlo a otro plano.

Pero, ciertamente, lo mismo con nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos, surgió como resultado de una falta de apertura y de división de poderes en el sexenio de Salinas, pero es una Comisión de Derechos Humanos con un presupuesto varias veces superior a cualquiera, por lo menos en el hemisferio occidental.

Es decir, tenemos que ir generando instituciones en la medida en que va avanzando la consolidación de las mismas, puedan ir o aligerándose o llevando una parte de sus esfuerzos administrativos. En el caso de su esfuerzo institucional, en el caso del IFAI quizá meternos más con respecto a la calidad de la información y la capacidad de hacer de esta información conocimiento.

Aunque ustedes podrían criticarme que quizá estoy siendo demasiado ambicioso, creo que tienen razón algunos de los ponentes del día de ayer, que todavía nos falta mucho en materia de consolidación institucional de este recién logro. Como se dijo, hay estados donde el acceso a la información es inexistente o prácticamente casi una burla; quizá todavía tendríamos que avanzar aún más en fortalecer al IFAI y tener como criterios mínimos para todos los estados que nos permitan asegurarnos que no importa en qué entidad estás y si el dinero que en general se recauda a nivel general luego es gastado a nivel local en muchas ocasiones, se tenga el mismo acceso a la información.

Y creo también que tendríamos que estar discutiendo cómo es que en el caso de todas estas instituciones que proveen y coordinan de alguna forma la materia informativa, podrían vincularse mejor entre ellas y con terceros para -como insisto- podamos hacer de esta información un conocimiento que ayude de una forma aún más clara, a un debate público, que dependa menos del chisme de ayer, del número que yo creo y más de un análisis riguroso para que realmente el debate democrático sea en torno a propuestas, sea en torno a evaluación del desempeño de los gobiernos y no alrededor de otros temas que realmente no contribuyen a que el ciudadano sea el gran juez y el gran promotor de las mejores políticas públicas y del mejor desempeño posible del gobierno.

Moderador: Juan Pablo Guerrero Amparán.

Está claro que la transparencia es un elemento central de la democracia. Cambia para bien los términos de la relación entre el Estado y la sociedad.

El derecho a la información genera un contrapeso a la autoridad; cualquier ciudadano puede cuestionar y la autoridad tiene la obligación de responder. Algo que como ya decías está bien asimilado allá pero es una novedad acá.

Hay en este ejercicio una sesión real de poder hacia la ciudadanía. Esto mejora las condiciones de las personas para la toma de sus decisiones y desde esta perspectiva me parece, colega, puede decirse que garantizar el derecho a la información es un fin en sí mismo, pues puede mejorar el bienestar social.

Pero también es una condición que permite la generación de confianza en el Estado. Es una oportunidad para generar legitimidad política. El tema de hoy en México, entre otros, es la transparencia; se asignaron bien los subsidios, se apegó la publicidad del gobierno a lo previsto en la norma en tiempos electorales, se contaron bien los votos, se justificó el gasto en educación a la luz de los resultados. Son temas que están sobre la mesa y sobre los cuales estoy seguro hay preguntas y reflexiones en el auditorio.

Por lo que pido a aquellos que quieran compartir con nosotros sus inquietudes, se anuncien, nos digan su nombre, su adscripción si lo consideran conveniente. Tomaremos tres preguntas a la vez, esperando dedicar unos 15 minutos a la discusión.

Pregunta: Salvador Guerrero

Soy Comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Me llama mucho la atención el hecho de que yo pueda en lo personal sentirme identificado con el vocabulario que utiliza el ponente, pero al mismo tiempo percibo que este vocabulario excluye otras formas de plantearse la realidad.

El mismo aludía a la propia educación, de la cual él mismo quizás formó parte en su propio ambiente cultural infantil. Vamos a suponer que hay una enorme cantidad de la población en México y en América Latina en general que no tienen ese mismo ambiente y tienen formas de representarse la realidad de manera distinta o abiertamente opuesta.

Entonces hay algunos entre los cuales obviamente estaría el propio ponente y quizás yo y otros, que creen que explicar la realidad con números, con ciertos indicadores es la forma de vivir esa realidad. Pero hay otra gente que cree que formar una comunidad política,

una comunidad social, una fuerza política se constituye a partir de otros valores que no son los mismos de la OCDE o no son los mismos del Fondo Monetario Internacional, etcétera.

Hay una discrepancia real que es de carácter ideológico y político y que en México concretamente tiene un impacto que en este momento estamos presenciando. Hay gente que cree o quiere creer y otra gente que cree que explicando va a lograr el desarrollo del país.

Yo quisiera sus comentarios sobre esta discrepancia que yo percibo en general en las ciencias sociales, porque obviamente se ubica quizás el ponente en esta tradición positivista de que los números explican las cosas y hay otros que se ubican en una tradición hermenéutica o interpretativa que dice las comunidades se explican a sí mismas por lo que consideran válido.

Y por otra parte, por ejemplo en transparencia, propósito de la OCDE ¿Qué tan caro es el IFAI a nivel mundial? Y ¿Qué tan caro es un evento como este? ¿Este tipo de datos cómo se comparan desde el punto de vista de la perspectiva internacional?

Eso es lo que en principio me gustaría comentar. Gracias.

Pregunta: Luis Gerardo Revilla Cuevas.

Gracias, buenos días. Laboro en la Unidad de Comunicación Social y vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Yo tengo dos cuestiones.

Primero. Él habló de un escándalo que hizo que se difundiera la información de un estudio, pero no mencionó y me gustaría saber el escándalo quién lo generó.

Es decir, ¿fueron los medios mexicanos, fueron medios extranjeros, fue la población en general?

Y esto me conduce a mi segunda pregunta. Yo siento que en la materia de información se ha generado una buena infraestructura en México pero la población en general no la usa y parte de lo que usted mencionó parece confirmarlo.

Es decir; pues hay académicos, hay el mismo gobierno que hace uso de esa infraestructura, pero la población en general parece que no acudiera mucho a esa infraestructura y la pregunta va encaminada a saber

si en la percepción de usted el grueso de la población mexicana está al nivel de otros países de la OCDE con relación al tema de tener interés en obtener información y usar la infraestructura puesta a su servicio. Gracias.

Pregunta: Tirso Rodríguez.

En el 2003 tuve la oportunidad de participar en el premio "CIDI", creo que ganamos, ahora comprendo, tal vez porque presentamos un trabajo sobre indicadores y tal vez es la identificación.

Me deja inquieto la participación sobre todo al principio en que tu expones en los términos de que casi tenderíamos que tener que aceptar como que la corrupción por ser transparente debe de ser válida o aceptada por nosotros, sobre todo el comentario que tu hacías al principio; todo lo demás me parece excelente.

Pero el hecho de que conozcamos datos en relación con lo de aspectos que están pasando, con lo que tu comentabas de las toallas, de los colchones, etcétera; sí me deja inquieto que se plantee como algo válido por ser transparente esas acciones y que de alguna manera ni la sociedad ni la prensa las haya sancionado o castigado, gracias.

Ponente: Carlos Elizondo Mayer-Serra.

Voy a iniciar por esta última porque me alarma que esa haya sido -te agradezco la pregunta-, para nada es una actitud de complacencia, simplemente digo y lo voy a decir más claro; gracias a la transparencia sabemos eso y tiene que ser sancionado cualquier delito que encontremos a través de la transparencia y la transparencia es un poderoso instrumento para que esto suceda menos.

Simplemente quería decir que en los procesos de apertura de la información hay una primera etapa donde la sociedad percibe a sus gobiernos de una forma más negativa que antes cuando no había la información y por lo tanto, no se sabían muchos de estos escándalos que en su momento también eran ilegales pero simplemente no se socializaban, no estaban en los medios por diversos mecanismos de control que había en ese entonces.

Pero tienes tu toda la razón y si fue esa la interpretación que otros tuvieron, con que tu la hubieras tenido es que me expresé mal, no estoy de forma alguna avalando este tipo de comportamientos, sino simplemente quería utilizar ese ejemplo como una muestra de lo que la transparencia puede hacer y que nos permite ver cosas chiquitas pero no por ello menos delictivas -si es que fuera el caso- menos problemáticas y que en el pasado no las veíamos, eso era lo que quería decir.

Ahora, voy a ir de atrás para adelante ya que empecé así.

La pregunta del señor de la Secretaría de Hacienda, el escándalo lo destapo un diario, no me queda claro si la información la obtuvo, no creo que pueda ser de la OCDE porque es muy hermética en ese tipo de información, quizá fue del propio gobierno, no lo sé estoy especulando.

Lo cierto es que una vez que se tuvo esa información cómo le había ido a México en el primer PISA, se generó una presión social, desde varios otros medios se pidió

por mecanismos más abiertos en la participación de México en este tipo de organismos, en este tipo de exámenes y el gobierno lejos de decidir ya no voy a participar, decidió participar y hacerlos públicos como los otros miembros que participan y generó un instituto que tiene yo creo que enormes virtudes.

Por donde salió esto fue por un diario nacional por Reforma, ¿de donde obtuvo esa información? No lo tengo claro pero especulo como ya te lo dije.

Segundo. Aquí voy a contestar de pasada a uno de los comentarios críticos que hizo Juan Pablo muy educadamente.

¿La información es un fin en sí mismo o es un medio? Desde una perspectiva y entiendo la perspectiva de Juan Pablo; la información es un fin en sí misma e incluso no importa si se usa poco, siempre y cuando esté en la posibilidad de usarse, no deja de ser sorprendente que en Australia haya dos mil solicitudes en el primer año y aquí haya habido 40 mil, lo cual indicaría que en México hay más participación social que en Australia y que la preocupación que tiene la pregunta de usted no tendría por qué ser válida porque en otros países aún más, con mayores niveles de desarrollo que el nuestro, estos números son más bajos.

En la medida que está abierta y disponible, entonces eso genera que el funcionar se con una actitud de mayor cuidado, de mayor respeto a las normas y eso en sí mismo tiene un efecto positivo.

Entonces, yo creo que en el caso mexicano, los números que yo tengo no me permiten saber, los que yo vi en los documentos del IFAI, no me permiten saber si estamos hablando de suficiente uso, suficiente o poco, para mí la pregunta interesante es si ese uso está ayudando a generar comportamientos más positivos en los funcionarios públicos y nos da una capacidad de valuación de las políticas públicas que no teníamos antes, eso para mí es la pregunta, no tengo una respuesta.

Y en ese sentido, que yo creo que la información es un instrumento de decir, es un instrumento para otras cosas, es un medio que tiene que estar, tiene que tener reglas muy claras para que el ciudadano pueda realmente acceder a él, pero si nada más nos quedamos con la información no nos va a servir para el procesamiento de la evaluación de las políticas públicas que yo creo que es el objetivo, a final de cuentas, de este tipo de ejercicios.

Podemos hacer mucho más como autoridad para que la información que presentemos sea menos cruda. Yo sé que hay todo un esfuerzo por parte de ustedes de que lo que se suba en automático a las páginas de Internet sea lo más fácil, transparente, comparable posible y que no dependamos nada más de la información que el ciudadano va pidiendo caso por caso. Pero el objetivo a final de cuentas, es que esa información, aun si es poco sistemática y es caso por caso, nos ayude a un mejor comportamiento público.

Ahora, voy a pasar a la pregunta más complicada y más interesante. Yo creo que aquí hay como dos grandes temas: uno, primero es más de fondo y es la discusión entre si podemos desde afuera avalar o criticar prácticas sociales de otras comunidades, que ese es un poco el debate entre multiculturalismo, y si usted quiere, positivismo, que fue una de las frases que usted usó.

O vamos a ponerlo de otra forma, si hay un conocimiento objetivo sobre la realidad, que nos permita hacer juicios sobre algo más complicado que si los niños tienen una educación o no, son los valores de una sociedad. Y el paradigma liberal parte del supuesto de que hay ciertos valores universales y que esos valores son de una forma, digamos, con una metodología rigurosa, puedes saber como se relacionan entre ellos; y estos valores que son inferiores y que sería mejor no tener.

El multiculturalismo parte de la idea de que cada cultura, cada grupo social tiene su forma de relación, sus propios valores y que desde afuera no podemos criticar. No podemos criticar si en una comunidad le dan más prioridad a una ceremonia religiosa que ir a la escuela, no podemos decir nada al respecto.

Lo políticamente correcto hoy es decir que realmente no podemos decir nada sobre los otros valores. Yo creo que ese es como en los medios de comunicación y en la Academia es la visión hoy dominante, yo estoy en desacuerdo. Habrá usted leído este libro de Sartori que hace una crítica fuerte del multiculturalismo y voy a dar uno de los ejemplos que él dice, que además está relacionado con un país en el que ahora temporalmente vivo.

Podemos decir algo con respecto al hecho de que las comunidades musulmanes, en ciertas comunidades musulmanas, les da por hacerle una circuncisión a las mujeres para que no tengan placer sexual. Yo creo que el Estado debe decir algo al respecto, si eres multiculturalista no puedes decir nada al respecto

porque son los valores de esa comunidad los que por centurias han pensado que ese es un valor adecuado.

Lo llevo a un extremo, que supongo que vas a decir, me gustaría saber su reacción, si desea seguirlo debatiendo, que es un extremo, es un argumento extremo, y por lo tanto, no válido. Por ser extremo, nos sirve para pensar que si tomamos hasta sus últimas consecuencias el debate, nos colocamos en la posición antiliberal en este tipo de cuestiones, podemos acabar defendiendo ese tipo de prácticas que al menos a mí, desde un punto de vista objetivo, o que pretende ser objetivo, me parece que son indefendibles. Ese es un primer tema.

Ahora, hay un segundo tema que está en la pregunta que usted hace y es de si tratar de evaluar las políticas es algo imposible. Un poco lo que usted me dijo es, bueno, no tiene mucho caso que creamos en todos estos mecanismos, dado que al final de cuentas, lo que importa es cómo una comunidad se concibe a sí misma y no cómo se ve desde fuera, dígame si estoy resumiendo correctamente.

Desde mi perspectiva, puede uno defender la posición multicultural y no por ello, negarse a que hay cierto tipo de evaluación de políticas públicas que se puede hacer. Podemos tratar de evaluar si la estrategia que tiene la Secretaría de Salud para distribuir vacunas es la mejor o peor, bueno, cuánto costó, a cuántos niños llegó. A mí me parece que esos son temas bastante objetivos.

Podemos evaluar si un sistema de transporte tuvo, dado el costo que se invirtió en ellos, la rentabilidad en materia de acelerar la comunicación entre los que viven en una ciudad. Puede sonar esto neoliberal, puede sonar esto tecnocrático, pero me parece que si los recursos son escasos y lo que queremos con una política pública es mejorar, incluso digamos, la vida de una comunidad en alguna zona pobre del país, pues conviene tratar de evaluar con algún indicador a ver si lo estamos logrando y no se está quedando este dinero en la burocracia o estamos generando otro tipo de objetivos.

Yo creo que, uno incluso puede defender el primer punto, de que hay ciertos valores que dependen de cada comunidad y no podemos hacer una crítica externa a los mismos. Y no por ello aceptar que en materia de evaluación hay mucho que se puede hacer y para ello se necesita información.

No podemos evaluar el costo de una presa, si no tenemos los números de esa presa, no podemos evaluar si es rentable o no, si no tenemos los números de los costos de operación y que creo que la responsabilidad de los gobiernos, dado que utilizan los impuestos de todos los mexicanos, es hacer uso de esos recursos de la forma más eficiente posible y para ello, la información y los mecanismos para agregar y utilizar esta información son fundamentales.

Sobre los costos del IFAI. No hay datos, yo no he visto datos comparados del IFAI con respecto a los mecanismos de transparencia, en la OCDE pero si los encuentro y me dan su tarjeta se los mando, porque como es una cosa que se da por hecho, en la mayor parte de los países ya está esto instalado, no es una evaluación que yo haya visto; busqué lo que se tenía escrito, no lo encontré pero haré una búsqueda más específica.

Moderador: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI.

Tomaremos un par de preguntas más y por supuesto que pretendía yo abordar la pregunta sobre los costos del IFAI.

De alguna forma Carlos plantea que es difícil hacer una comparación porque en países que tienen bien asimilada la cultura del derecho a saber, no se ha requerido la formación y el sustento de un Instituto como el que tenemos a nivel federal.

Por lo que planteada así la comparación vamos a llegar forzosamente a la conclusión de que el IFAI es carísimo. Pero cuánto le ha costado a los Estados Unidos, a Canadá, a Australia, a Inglaterra garantizar que cualquier ciudadano pueda hacer solicitudes de información y en la mayoría de los casos tendrá respuesta satisfactoria.

También ha tenido elevados costos presupuestarios y hay estudios que así lo acreditan, aunque se dificulta la comparación porque no hay un mecanismo con un presupuesto anual establecido como el del IFAI, cercano a los 20 millones de dólares.

Pero cuánto se ha ahorrado por ejemplo en el caso de México cuando suponemos que ahora cualquier licitación puede ser escudriñada al máximo por los perdedores de la misma, de forma tal que se genera una obligación por parte de quien la organiza, de un apego escrupuloso a la norma. Y esto me hace pensar en otro contrato millonario en donde no hubo acceso a la información y sobre el cual hay grandes sospechas de corrupción; el caso en México de los segundos pisos que hoy aprovechó Carlos Elizondo para llegar a tiempo.

Ante una solicitud se declararon como confidenciales. Afortunadamente cambió la ley local y afortunadamente hoy tenemos garantizado que esos contratos son públicos. Pero si pensamos que en poco tiempo el derecho a saber estará asimilado, me parece que no tiene precio el esfuerzo que hace la sociedad, por lo menos a nivel federal, para garantizar su derecho a saber.

Pregunta: Cruz Cantú Garza, Comisionado. Soy el Presidente del Instituto de la Transparencia, de la Comisión de Acceso a la Información Pública Estado de Nuevo León.

Precisamente mi pregunta iba en ese mismo sentido: ¿Qué tan caro es lo que usted señalaba también en lo que se refiere al Instituto Federal Electoral, a la Comisión de Derechos Humanos, viendo los resultados que se están ahora obteniendo.

Si sabemos que no hace muchos años la corrupción era la que existía constantemente y era lo normal, desgraciadamente en nuestro país y en algunos

estados, vemos que al iniciar la constitución y la creación de estos organismos de hace pocos años a la fecha, ha mejorado bastante la transparencia, el derecho a saber.

Los mismos funcionarios públicos se están preocupando, los que todavía podían considerarse que si pensaban en algún momento en la posible corrupción, se están preocupando en realizar las cosas más correctamente y ver la imposibilidad ya de llevar a cabo o más frecuentemente esos actos de corrupción.

En muchos estados y en el país vemos que ha avanzado. Siento yo que ha estado disminuyendo, siento que la población sabe más de las realidades; al menos en el estado en el cual un servidor está que es Nuevo León, vemos que ha avanzado bastante, que la gente se ha visto ya más informada, que las autoridades a todos los niveles municipales, organismos descentralizados, fideicomisos del mismo gobierno estatal ya está dando la información y ya se preocupan por tener a la sociedad informada.

Claro, muchos llaman consecuencias políticas, lo llaman costos políticos. Yo más bien lo llamaría valores de honradez y de honestidad para la gente. Y esto va a dar más a esos funcionarios públicos. Gracias.

Pregunta: Alfonso Delgado, muchas gracias, vengo de DICONSA.

El método científico utilizaría la información para evaluar, luego meter un proceso correctivo y después de las correcciones, convertirse en un proceso circular de mejora continua. Nosotros ya tenemos la información y ya podemos evaluar, pero sin embargo con frecuencia los mexicanos en lugar de utilizar el proceso científico utilizamos el proceso de escandalizarnos, luego del escándalo nos indignamos, luego hacemos chistes y luego nos olvidamos.

Si ya tenemos el proceso de información, este esfuerzo tan encomiable de información, será necesario pensar en la existencia de otro eslabón que fuera un sistema de toma de decisiones que corrigiera lo que la información nos está dando a través de la evaluación y que se convirtiera en un proceso sistemático de mejora también.

Salirnos del proceso escándalo, indignación, chistes y olvido para un proceso de información, evaluación, medidas correctivas y mejora continua del gobierno y de la sociedad en general.

Ponente: Carlos Elizondo Mayer-Serra.

Pues tiene usted toda la razón empiezo otra vez por la última.

Ciertamente, ese tendría que ser el siguiente paso cómo utilizamos esta información tanto la sociedad como el gobierno, para el caso el gobierno hacer y no lo voy a repetir porque lo dijo usted muy bien; los procesos correctivos una vez que te das cuenta de que las cosas no las estas haciendo de la mejor forma.

Y para ello organismos como la OCDE son muy útiles porque puedes ver cómo lo están haciendo los otros, qué errores y aciertos han tenido los otros en ese mismo tipo de procesos y te puedes ahorrar mucho tiempo y no hacer los errores que ya se hicieron porque no sólo está el tema que usted dijo, que me parece que lo dijo muy bien, de escándalo, indignación, chiste, etcétera, sino que está el tema que creemos, tendemos a creer que por alguna razón somos un país único y que no podemos aprender de lo que están haciendo los otros mientras que cuando vemos el gran éxito de países como Corea, como incluso Malasia, Tailandia, es cómo han ido a aprender de lo que están haciendo otros, para ni siquiera poner un proceso que ya en otro lugar resultó que no funcionó.

Esto no significa que uno puede simplemente traer las recetas de otros países, ponerlas e irse a sentar a su casa, hay todo un trabajo de comprensión de la realidad en la que estamos para que funcione de la mejor forma, dentro del tipo de metodología que usted señalaba.

Creo que debe de haber un esfuerzo mayor por parte del Gobierno Federal, creo que se hizo en esta administración pero a lo mejor no con todo el rigor para que se pueda corregir más rápidamente cuando la información te está arrojando que no estás yendo por el mejor camino.

Y si me permites Juan Pablo muy rápidamente el comentario, pregunta de la persona de Nuevo León, mi estado de origen digamos, de Linares es mi padre, ciertamente creo que usted lo puso muy bien, el costo y lo puso también Juan Pablo, el costo de estos institutos puede ser casi cero, es decir, es muy barato frente a lo que nos ha ahorrado, eso es cierto.

Y creo que estamos todavía en el momento para fortalecer las instituciones y el buscar ahorrar unos centavitos y viniendo del norte siempre hay esa tentación.

El querer ahorrar unos centavitos puede acabar saliendo muy caro, entonces yo creo que no tenemos que poner ahorita los bueyes delante de la carreta. Pero sí tenemos que tener presente que las instituciones se generan en un momento, como lo explicó muy bien Juan Pueblo, donde había por una tradición, una historia, la necesidad de generar un organismo público fuerte para romper con una serie de inercias pero que habrá también sus tiempos, todavía no estamos en ellos ciertamente, con estos organismos deberán de irse modificando porque si tuvieron éxito que la realidad que los justificó también fue cambiando.

Moderador: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI.

Ha sido un gusto escucharte y poder compartir contigo las reflexiones que hemos aquí presenciado. Vamos a terminar esta sesión en dos momentos. En el primero les pido un aplauso para nuestro querido expositor. En segundo lugar, les voy a rogar su atención porque me voy a referir al llamado que suscribieron varias

asociaciones civiles denominado “La Consolidación del IFAI es posible y la sociedad lo demanda”; apareció ayer en el periódico El Universal.

Se manifiestan los firmantes comprometidos con la consolidación del IFAI como institución independiente, autónoma y legítima, garante del derecho a la información. Cito: “frente a un escenario de enfrentamiento y descrédito de las instituciones el IFAI debe conservar su credibilidad manteniéndose fuera de cualquier cuestionamiento que ponga en tela de juicio sus decisiones”.

Está a su disposición, es público obviamente el documento. Continúo citando la parte final de este párrafo: “la legitimidad del Instituto en la práctica se ha sustentado en la integridad moral, la independencia y la autonomía de los comisionados que integran el Pleno”. Fin de cita.

Agradezco su apoyo y la confianza que depositan en nosotros estas organizaciones. Se dirigen específicamente al Presidente de la República y le piden criterios públicos y transparencia en la selección o ratificación de dos comisionados.

Al colega Alonso Lujambio, Comisionado Presidente le piden su compromiso con el derecho a la información. El día de ayer Lujambio tuvo un importante pronunciamiento en ese sentido. Y se convoca a los comisionados a que establezcamos criterios para evitar el conflicto de interés.

No represento al conjunto de los comisionados pero como miembro del Pleno del IFAI ante mis ojos no puede pasar desapercibida la petición que cito brevemente a los comisionados del IFAI, que a partir de estándares acreditados y reconocidos internacionalmente establezcan criterios claros para identificar y manejar cualquier posible conflicto de intereses.

Citan a la OCDE y entre otras cosas establecen que “la OCDE ha señalado que cuando no sea factible que el funcionario público se deshaga de intereses financieros privados, relaciones personales o afiliaciones que pudieran comprometer decisiones oficiales en las que está involucrado, éste debe abstenerse de implicarse en decisiones oficiales que pudieran estar comprometidas por intereses privados, fin de la cita.

El Reglamento interior del IFAI prevé en su capítulo tercero, llamado de los comisionados, que estos deben plantear oportunamente ante el Pleno el eventual conflicto de interés. Queda así, como un asunto que se origina en el Comisionado. La práctica, en nuestro IFAI, al día de hoy, ha dependido totalmente de la casuística, el Comisionado ha planteado el problema y el pleno, si lo acepta, ha generado un acuerdo sobre el particular que deja fuera de la discusión al primero.

El conflicto de interés se atiende a través de mecanismos institucionales que identifiquen con claridad las condiciones de riesgo. La transparencia y el escrutinio ayudan, exhiben el comportamiento y el desempeño. El hecho de decidir en forma colegiada ayuda también, pues dificulta la captura, corrupción del cuerpo en su conjunto, pero eso no elimina el conflicto de interés, no basta con tomar decisiones justas a pesar del conflicto de interés. Sería meritorio que el juez condene a su hijo culpable o que el médico salve la vida a su madre accidentada, pero si algo sale mal, como es previsible que ocurra, será inevitable la condena por el conflicto de interés. Y si las cosas salen bien, será a pesar del conflicto de interés.

En cualquier caso, habrá siempre la duda sobre los ejecutores en conflicto. Me parece que se requiere de un elemento central para hacer realidad que los mecanismos institucionales del gobierno colegiado y de la publicidad en sus métodos resolutivos o de decisión, eliminen el conflicto. La claridad y rigor de reglas para identificar este conflicto, suponer que la ética, la integridad moral bastan para aminorar la influencia del conflicto, es ingenuo en el mejor de los casos.

Sobre el particular, y a partir de este llamado, me comprometo, como miembro del Pleno del IFAI, a llevar una propuesta de lineamientos para definir los casos en donde los miembros del Pleno se tengan que excluir de conocer asuntos, recursos, ser ponentes y votar en los recursos de revisión en donde haya conflicto. Estos lineamientos, para evitar el conflicto de interés, serán presentados y discutidos en algunas de nuestras sesiones públicas antes de la toma de posesión del próximo Gobierno, el primero de diciembre. Gracias por su atención.



transparencia

2 0 0 6

Semana Nacional



LA TRANSPARENCIA EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS

Ponente: Natasa Pirc Musar. Comisionada de Información. República de Eslovenia.

(Transcripción de interpretación)

Moderador: Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Comisionado del IFAI.

Natasa Pirc Musar, nos ha distinguido ya en ocasión anterior con su presencia entre nosotros en el año 2003 con motivo de la reunión Internacional de Comisionados en Materia de Acceso a la Información que tuvimos En Cancún, hoy nuevamente nos visita. Welcome.

Inició su carrera en el ámbito del Derecho, se graduó en la Facultad de Dubliana en 1992, después trabajó por espacio de seis años como periodista y presentadora de la Cadena Eslovena de Televisión.

Ha adquirido experiencia como periodista en forma adicional en CNN, y estudió en el Departamento de Medios de la Universidad de Manchester.

Durante sus estudios realizó prácticas profesionales en la BBC, Granada TV, Sky News, Reuters TV y Border TV, también ha publicado artículos periodísticos y ha trabajado en la radio.

Buscando nuevos conocimientos y experiencias se trasladó al sector financiero, donde formó parte de la corporación financiera más grande de Eslovenia, Activa Group, como jefe de comunicaciones.

Desde abril de 2003 se convirtió en Directora de Comunicaciones y Entrenamiento de la Suprema Corte de Eslovenia, y en 2004 el Presidente de su país y la Asamblea Nacional la eligen para convertirse la segunda Comisionada de Información de Eslovenia.

Nos va a presentar este derecho, su esquema, su progreso, sus avances, en países que en formas relativamente reciente han adquirido su soberanía, sobre todo países que ahora se han incorporado a la Unión Europea.

Veremos un panorama muy gráfico de cómo se han ido formando estas acciones, y también nos presentará, obviamente, la situación específica de su país.

Ponente: Natasa Pirc Musar.

De hecho me dio mucho gusto en 2005 cuando asistí a mi primera Conferencia de Comisionados de Información, en Cancún, era la Comisionada más joven de la comunidad en el mundo.

Y estaba yo captando todos los conocimientos y estuve sorprendida al ver cómo México está siendo tomado en cuanto en el acceso a información pública, y los tengo que felicitar por hacer tan buen trabajo.

Quiero decirles que no es suficiente que tengan buenos Comisionados, que no es suficiente tener buenas Leyes de Acceso a Información Pública, sino que depende de los funcionarios públicos. Ningún Comisionado de Información lo puede hacer por sí mismo.

Yo quisiera presentarles la experiencia europea, sobre todo voy a hablar acerca de las nuevas democracias. Ante todo permítanme presentarles mi país.

Sé que ustedes están enterados dónde está Eslovenia, vamos a poner a Eslovenia en el mapa de la Unión Europea: nuestros vecinos son Italia en el oeste, Austria al norte, Hungría al oriente y Croacia al sur.

Eslovenia era parte de Yugoslavia antes de 1991 cuando se independizó. En mayo del 2004 Eslovenia entró a la Unión Europea y en enero de 2007 será el primer país para ser parte de la Unión Monetaria Europea entre los nuevos diez miembros de la Unión Europea.

Nuestro PIB es 21 mil 600 dólares, que es más alto que Grecia, Portugal y España. Económicamente nos está yendo bastante bien.

Sin embargo cuando empiece a platicarles acerca de las leyes acceso a la información pública, tengo que decirles que la Unión Europea: nuestra madre Europa se encarga de toda la legislación en la Unión Europea para unificar las 25 legislaciones de los miembros que a veces no se pueden comparar las directivas. Es la ley que rige nuestra legislación. Tiene que armonizarse con las directivas.

Pero en cuanto al acceso la Unión Europea todavía no tiene directiva; tenemos una directiva en cuanto a Acceso a Información Ambiental.

Tenemos una Comisión de "Artus", no sé si la conozcan, también tiene que ver con Acceso a Información Ambiental, y es una ley que se aplica directamente a todos los países que ratificaron la Comisión de "Artus".

En la Unión Europea tenemos tres países que no tienen la Ley de Libertad a la Información de su País. Estos países son Malta, Luxemburgo y Chipre.

Y si verificamos las leyes de libertad de información podemos ver claramente que sólo hubo cuatro países que adoptaron estas leyes antes de 1990, estos países fueron Austria, Dinamarca, Francia y Suecia.

Quizá saben que Suecia es el país que nos llevó hacia la libertad de la información en el mundo. En 1776 un clérigo llamado Anders Chydenius es el que escribió esta Ley de Acceso a la Información en Suecia, era una persona muy conocedora como todos los clérigos, estudiaba mucho y le gustaban mucho las dinastías chinas.

En 1600 después de Cristo, en esa época el Emperador de la dinastía decidió establecer una *Comisión de Hombres Sabios*, éstos fueron capaces de decirle a los estados y al propio Emperador que no estaban haciendo algo mal, si lo están haciendo mal o lo están haciendo bien, y también tenían que ver con la transparencia de esta dinastía y a este clérigo le gustaba tanto esta dinastía china que decidió elaborar la ley; así que Suecia es el país que lo hizo por primera vez en el siglo XVIII.

Cuando hablamos de acceso a la información pública, como dije antes, la mayoría de la carga es en funcionarios públicos. Cómo se lleva a cabo en cuanto a las apelaciones. Tenemos tres sistemas que tienen que ver con las apelaciones, o son cuatro.

El primer sistema es que la apelación, el organismo de apelación, si tenemos por ejemplo un inspector sanitario y este es el organismo de primer nivel que va a decidir si el documento es público o no.

El segundo nivel es la Secretaría de Salud, en países donde la democracia está en transición, este sistema no es bueno, porque el organismo más alto no podía decidir como lo hizo el primer nivel y los tribunales en países de transición son lentísimos, si se nos olvida que el acceso de la información tiene que ser muy rápido perdemos el paradigma de acceso a información pública, si somos lentos no estamos haciendo un buen trabajo y no lo estamos haciendo bien.

Información hoy significa algo, en una semana significa menos, en un mes no significa nada, así cada país tiene que decidir qué sistema se adapta mejor a su país.

El segundo sistema de organismos de apelación si el país tiene un comisionado o una comisión, México tiene una comisión.

En la Unión Europea existen 10 países donde existen comisionados de la información. El país once es Serbia, pero no es miembro de la Unión Europea, el país doce va a ser Macedonia, que recientemente adoptó la ley y tendrán la comisión.

En Estonia y en Letonia tienen inspectores de datos y son como una oficina de comisionados de información y este sistema comprobó ser el mejor en los países en transición, esto se los voy a explicar brevemente.

En Eslovenia funciona y el sistema de tribunales es muy lento, no funcionaría si el Tribunal fuese el organismo de apelación y el tercer sistema es que el país puede tener un Ombudsman; el Ombudsman es bueno en países donde es la figura y su palabra cuenta. En Suecia, en Noruega estos hombres y mujeres son personas muy bien conocidas y si ellos dicen algo el sector público le tiene que hacer caso.

Pero tener un Ombudsman como un organismo de apelación es posible en los sistemas donde la libertad de información es un derecho constitucional.

Si analizamos el mundo en una tabla de cómo están distribuidos los sistemas podemos ver que los comisionados están en países que enumero en la primera tabla, Ombudsman es bien conocido en Suecia, Noruega, Bosnia, Herzegovina, la Unión Europea tiene un Ombudsman como cuerpo de apelación, así como España y Hungría.

Les doy un ejemplo de Bosnia Herzegovina que es el país que pertenecía a Yugoslavia.

En Bosnia el Ombudsman puede escribir muchos documentos, puede vender muchas palabras pero la administración no lo escucha, no funciona.

Y si hablamos a cerca de estos tres o cuatro sistemas de apelaciones podemos preguntarnos es importante quién tiene la facultad de apelación y qué tan fuerte son, la respuesta pragmática sería sí y no, tengo que decirles que depende de la mentalidad de las personas que están acostumbradas al secreto.

Pueden preguntar en los regímenes comunistas y Yugoslavia era parte de los países de la “Cortina de Hierro”, no como la Unión Soviética, tenemos un régimen un poco más blando que Stalin, pero la gente tenía miedo de hacer preguntas y todavía en la actualidad podemos ver que algunos países que no tienen los pantalones para preguntarle al país qué está haciendo con su dinero, como comisionados, ONG o personas que tienen que ver con acceso a la información pública.

Tenemos que alentar a la gente a que tengan confianza para hacer preguntas.

La mentalidad de funcionarios públicos, es mi segundo punto, creo yo que este es el trabajo más difícil para los comisionados o comisiones de informaciones en países socialistas en donde solía ser que todo era un secreto, la información, tenemos leyes en materia de libertad de información, todo es al revés, todo es público, las excepciones están plasmadas en la ley, las excepciones existen para utilizarse, pero no están ahí para mal usarlas o abusar de ellas, hay que tener cuidado, los comisionados de información tenemos que estar conscientes de que el país tiene que tener algunos secretos pero hay que vigilar qué es lo que hacen; el tercer punto, es el nivel de democracia en el país.

La duración y tradición claro que tienen un papel, es importante que también se implemente la información y su acceso en el sistema legal de cada país. Definitivamente depende si la libertad de información es un derecho en Constitución, esto no es el caso en todos los países en la Unión Europea.

También vemos si el país tiene este tipo de legislación o no, de libertad de información, Malta, Chipre y Luxemburgo no tienen esta ley todavía. Número de excepciones tienen un papel importante, también la prueba de interés público, a menudo hablo de esta prueba de interés público, sobre todo en países donde

el sistema de derecho constitucional no es la base legal. Esta prueba de interés público es una prueba para equilibrar a los diferentes derechos.

Y si vemos el mapa del mundo, podemos ver que las leyes de libertad de información no se han distribuido en todo el globo, solamente hay 69 países que tienen este tipo de leyes. Creo que en Naciones Unidas hay 197 países y en el Comité Olímpico 203 países, 69 países no es una mayoría, es menos de la mitad. Y si vemos los colores en verde, es el color de los países que sí cuentan con este tipo de ley de libertad de información. En amarillo son los países que hacen un esfuerzo.

Por ejemplo, Rusia, el presidente Putin, ha tenido la ley en sus cajones durante diez años y no se lo quiere presentar al Parlamento. Las ONG luchan una batalla de diez años en Rusia, pero se está haciendo un esfuerzo y este esfuerzo ha durado ya diez años. Los países en blanco son los países que no cuentan con esta ley, ni siquiera tienen el derecho constitucional de libertad de información, ni tienen acceso a las leyes de información pública.

Estoy segura que la libertad de acción y acceso a la información pública está relacionada con la corrupción. Aquí podemos ver, de Transparency International, podemos ver los países en rosa oscuro que son países que tienen leyes en materia de libertad de información; los países en rojo son países que la mayoría no tienen este tipo de leyes.

Existe una correlación entre transparencia y corrupción, en mi opinión, definitivamente sí la hay. Mientras más transparentes sean los países menos corrupción. Y si verificamos el índice de corrupción en 2005, pueden ver ustedes entre los 25 primeros países están los países escandinavos en su camino hacia la libertad de acceso a la información en todo el mundo.

Y si vamos más abajo, podemos ver que entre los primeros 30 podemos encontrar a tres miembros de la Nueva Unión Europea, Malta, Estonia y Eslovenia. Y estamos muy orgullosos de esto porque había una percepción muy grande acerca de corrupción en estos países.

Aquí hay muchos países que son miembros de la Unión Europea que están detrás de Eslovenia, Malta y Estonia y aquí se encuentra México, México está en el número 65, Polonia está en el 70 y es miembro de la Unión Europea. Y si verificamos el final de la tabla, 158, pues vemos que los países que no tienen ningún derecho humano y mucho menos a la información.

Encuentran ustedes ahí a Sudán, en el número 150, hace algunos años estaba Eslovenia, incluso mucho más abajo; y aquí podrían ustedes preguntarse ¿cómo es posible que el Presidente de uno de los países más pobres del mundo se esté comprando un yate para irse a pasear alrededor del mundo?, y miren en qué lugar se encuentra su país.

No sé si ustedes están al tanto del índice en la pobreza en el país, pero podríamos ver que los institutos de información pública están al tanto de esto, bueno, no lo sé, ¿qué dirían ustedes acerca de México?, bueno, en Eslovenia la gente se queja mucho que tienen que pagarle a los doctores para obtener un tratamiento médico, ¿qué pasa con México?, bueno porque en México pagamos impuestos y tenemos muchas otras cosas.

Aunque aquí tenemos un índice global. Las instituciones más políticamente corruptas son los partidos políticos y hay rumores de que, incluso se pagaba para que no hablaran de ciertas cosas en los partidos políticos, pero yo creo que no hay

ningún país que sea inmune a la corrupción. Y la libertad de información es una de las herramientas, no la única, pero sí es una de las herramientas para luchar contra la corrupción.

Cuando yo estaba navegando por las páginas del Internet y quería yo saber qué era lo que estaba haciendo el Banco Mundial en cuestión de acceso a la información, porque el Banco Mundial solía hacer, y creo que todavía es, una de las instituciones menos transparentes porque manejan grandes cantidades de dinero.

Y estoy hablando también acerca de la Unión Europea, la Unión Europea está muy cercana, no es transparente en la forma en la que nos gustaría que fuera transparente; y el Presidente del Banco Mundial, Paul Wolfowitz, en abril 11 de 2006, dijo que los medios y la libertad de información tienen que estar en el núcleo de la agenda anticorrupción. Yo espero que sus palabras hayan sido honestas.

Ahora voy a hablar acerca de la experiencia en Eslovenia.

Eslovenia fue realmente uno de los últimos países en Europa que tuvieron una Ley de Acceso a la Información; después de esto estuvo Alemania y bueno, realmente le llamamos “el pájaro negro” de la Unión Europea porque fue uno de los miembros más importantes de la Unión Europea y solamente obtuvo esta Ley hasta 2003.

En 2006 nuestro Gobierno realmente decidió fusionarse con algunos Comisionados en Eslovenia.

Aquí se estableció en septiembre de 2003 y el Inspector para la Protección de Datos Personales estableció en 1996 y hoy en día tenemos al Comisionado de Información.

De diez Comisionados de Información en la Unión Europea, seis de ellos ya se han fusionado con los derechos humanos tan importantes, el acceso a la información y la protección de datos personales.

Hasta donde sé, en México y en algunos otros países ya han funcionado estas competencias y si hablamos de Eslovenia nuevamente, me gustaría compartir con ustedes algunos de nuestros Estatutos.

Tenemos tres principios básicos para nuestro trabajo respecto al acceso a la información pública.

La información producida por las instituciones públicas en el curso de su trabajo son propiedad de los ciudadanos; todos los funcionarios públicos tienen que

estar al tanto de esto porque no hay ningún documento público que puedan esconder, necesitan ser transparentes.

La segunda regla en nuestra misión es la transparencia del gasto público. Esto tiene que ser el alfa y omega de nuestro trabajo.

El tercer punto es que la falta de respuesta es inaceptable.

Yo siempre he dicho, como Comisionada de Información, que cuando los funcionarios del Estado guardan silencio, yo siempre digo que están ocultando algo y como Comisionada yo tengo dudas acerca de si se está manejando el acceso a la información de manera apropiada.

Yo siempre digo que es mucho mejor emitir una cuestión de negación que guardar silencio; es mejor decir “esta información todavía no es pública” en lugar de guardar silencio porque esto es algo muy crítico en cuanto al acceso a la información.

Si vemos el marco constitucional en nuestro país, los derechos humanos son constitucionales en nuestro país; el artículo 38 es la protección a los datos personales y el artículo 39 es la libertad de hablar y el derecho de acceso a la información.

Bueno, ¿qué queremos decir con esto?

Las nuevas democracias tienen la oportunidad de tomar las mejores prácticas dentro de los países y Eslovenia decidió escribir una gran cantidad de información en una Ley.

Cuando nos fusionamos, nuestro modelo fue el Reino Unido, cuando fusionaron la libertad de información y la protección de datos personales algunos meses antes que Eslovenia.

El derecho institucional de la protección de datos personales está incluido en la Ley de Protección de Datos Personales. Yo creo que es esencial tener una ley como esta y por lo que sé, México todavía no la tiene; después, el Derecho Constitucional de Acceso a la Información Pública, que está incorporada en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Nuestra Ley define únicamente once excepciones y este es el caso, por ejemplo en Irlanda, en donde tenemos 38 excepciones, que es mucho. Mientras menos tengamos, mejor va a funcionar el sistema.

La excepción más común en nuestro país es la protección de los datos personales; 29.4 por ciento de

las decisiones de los Comisionados tenían que ver con la protección de datos personales, pero cómo manejamos estos derechos humanos que son tan importantes la Constitución de Eslovenia nos está dando las bases legales para equilibrarlo.

En el artículo 15 se escribe que los derechos humanos y las libertades fundamentales deben estar limitados únicamente por el derecho de otros y en algunos casos, proporcionados por la Constitución. Esto puede utilizarse únicamente para equilibrar los derechos constitucionales. En Eslovenia ambas Leyes, el acceso a la información política y la protección de datos personales son a nivel constitucional. Voy a hablar un poquito más acerca de esto.

No sé si ustedes saben referente de la Recomendación 2002, número 2, acerca del Consejo Europeo.

En esta Recomendación se escribe que el acceso a un documento puede ser negado si la divulgación de la información contenida en el documento oficial pudiera probablemente dañar cualquier interés mencionado en el párrafo uno, que es una de las excepciones, a menos que sobrepase el interés público en esta divulgación.

En los sistemas legales anglosajones existe el Common Law, nosotros copiando un poco su sistema legal hicimos en el año 2005 una novedad de nuestra Ley. Introdujimos una prueba de interés público en nuestra Ley, únicamente 25 países en el mundo de 59 tienen una prueba de interés pública.

México no tiene una prueba de interés público pero sí tiene una prueba de daño, que es la segunda parte, para equilibrar los derechos humanos o las excepciones.

Nosotros decidimos en 2005 tener una transparencia total del gasto de dinero público. En nuestras leyes está escrito que el acceso a la información solicitada se sostiene si consideramos esta información relacionada con el uso de fondos públicos, a la información relacionada con la ejecución de las funciones públicas o la relación con el empleo.

Entonces, la transparencia total del dinero y la transparencia total en el campo de los funcionarios públicos siempre les tengo que decir que si me preguntan acerca de mi salario, yo se los puedo decir aquí: gano 5 mil euros al mes, lo que significa 60 mil euros al año. Y todos los funcionarios e incluso las personas de la limpieza que trabajan en el sector público pueden decir y tienen que decir cuánto ganan. La legislación nos lo marca y es muy buena.

Si hablamos de la prueba de interés público estamos extendiendo la comprensión o el entendimiento de la participación en el debate público sobre cuestiones del día, de manera que podemos tener debates más informados.

Podemos promover la rendición de cuentas y la transparencia mediante las autoridades públicas para las decisiones que estos toman mejorando la calidad de las decisiones y de la administración. Estamos promocionando la rendición de cuentas y la transparencia en el gasto del dinero público. Esto significa que el gobierno rinde cuentas y que tenemos una probidad personal, así como de los líderes y funcionarios electos.

Esta prueba de interés público también nos está permitiendo a los individuos y a las compañías comprender decisiones hechas por las autoridades públicas que afectan sus vidas y en algunos casos estamos asistiendo a los individuos a desafiar estas decisiones. Traer a la luz la información que afecta la salud pública y la

seguridad pública, la divulgación de la información por parte de los científicos y otros expertos que contribuyen no sólo a la prevención de accidentes o al surgimiento de enfermedades, sino que también incrementan a la confianza pública en otras cuestiones científicas oficiales.

¿Y cómo podemos utilizar esta prueba? Aquellos sistemas que tienen la prueba de interés público tienen ciertas excepciones. Nosotros tenemos excepciones relativas y absolutas; las relativas son las excepciones con las que podemos equilibrar; las absolutas son excepciones que no se pueden utilizar.

En nuestro país únicamente tenemos cinco excepciones absolutas y se refiere a la secrecía de los impuestos de las personas físicas y de las compañías y del sector público. Estoy tratando junto con mis colegas de cambiar esta ley porque no estamos de acuerdo y la secrecía del gasto de otros países extranjeros y uno de ellos también es la secrecía estadística que es muy importante.

Pero dentro de las excepciones relativas como está el procedimiento para tratar con esta prueba de interés público, si hay una excepción tenemos que preguntarnos si la divulgación del documento puede dañar a los derechos de alguien más.

Y en los sistemas, cuando únicamente se permite utilizar una prueba de daño está muy claro que la divulgación del documento puede dañar a algunas otras personas no podemos utilizarla, pero en los sistemas en donde tenemos una prueba de interés público como la decisión final con la que tenemos que tratar, incluso si el daño se encuentra, todavía podemos calcular si el daño puede ser superado por interés público. Y mi colega Richard Thomas del Reino Unido, dijo, "la prueba de interés pública no está equilibrando lo que es interesante para el público, sino lo que está en interés del público", de manera que tenemos que tener mucho cuidado al utilizar esta prueba.

Y brevemente quisiera explicarles un par de casos con los que hemos tratado en mi oficina.

Los subsidios a las granjas. Este es un gran debate y el Ministerio de Agricultura y Bosques no quería revelar las cifras acerca de cuánto dinero gastaba en las granjas, después alguien apeló a nuestro oficina. Decidimos que los subsidios a las granjas tenían que ser publicados porque es dinero público, porque es dinero que ayuda a solucionar problemas sociales en las granjas y también dinero que ayuda a desarrollar las granjas.

Un par de días después de nuestra decisión hubo un gran debate en el Reino Unido si tenían que hacer lo mismo. Y ustedes saben que el Reino Unido da mucho dinero a sus granjas para que puedan permanecer en el mercado y cuando publicaron los subsidios de granjas en el Reino Unido, todo mundo se enteró que la mayor parte del dinero se daba, adivinen a quién, pues a la Reina Isabel II y al Príncipe Carlos; dos de las personas más ricas del país y entonces hubo un debate público. Y este es el núcleo de la esencia de la transparencia. Vamos a hablar acerca de esto, vamos a explicarle al país por qué la Reina Isabel II y el Príncipe Carlos se quedan con la mayor parte del dinero.

Y el segundo caso con el que tratamos fue muy específico para nuestro país. No se si ustedes sepan de algo que se llama el proceso de desnacionalización; después de la Segunda Guerra Mundial los países yugoslavos tomaron toda la propiedad de la gente rica y Eslovenia se independizó en 1991. Entonces el país decidió darle la propiedad que realmente había sido robada y regresarla a la gente que realmente tenía la propiedad legítima después de la Segunda Guerra Mundial.

Y entonces aquí se le preguntó a las organizaciones que estaban tratando con la desnacionalización y se les pidió que publicaran la cantidad de dinero que se estaba devolviendo a la gente que previamente había sido rica y entonces la organización decidió no dar la información.

¿Por qué? Bueno, porque en cierta forma era como pagar del dinero público nuevamente y entonces los periodistas apelaron a nuestra Comisión Internacional, en este caso decidimos no relevar la información y dijimos que la protección de datos personales se refería a esto, porque esta era una especie de sustitución, es decir, el país realmente estaba dando algo que realmente se tenía en el pasado y el acceso a la información pública no se refería definitivamente a la protección de datos públicos.

También tenemos otra cuestión de resonancia magnética, fue un caso en un hospital de la costa y uno de los apelantes pidió ver el contrato entre el hospital y una compañía subcontratada que estaba trabajando para ellos y el hospital dijo que este era un secreto corporativo.

Nuevamente la oficina del Comisionado de Información decidió que los funcionarios públicos no podíamos tener secretos comerciales, y bueno, si se trata de dinero público si podemos hacerlo público, pero si es secreto corporativo no tiene nada que ver con el dinero público.

Lo mismo pasó en la municipalidad de Ribnica en donde se firmó un contrato en el municipio para administrar los departamentos propiedad del municipio y dijimos nuevamente, este es un secreto corporativo y no se va a divulgar el contrato, entonces la oficina del Comisionado de Información decidió que sí se revelaba la información, especialmente el dinero que se estaba gastando.

Les voy a dar un ejemplo más que son los diplomas de los servidores públicos, esto tiene mucha importancia en nuestro país. Cuando un periodista preguntó a la oficina de impuestos que revelara cuáles eran los grados de educación que tenían los funcionarios más altos de la oficina de impuestos. Se debatió sobre si se tenía acceso a la información de la educación y entonces aquí se decidió que todo lo relacionado con los funcionarios públicos especialmente en cuanto a grados educativos, tenía que ser una condición para obtener un trabajo en el sector público y entonces la gente tenía que conocer, era una información pública.

Para finalizar, me gustaría decir cuáles son los cinco principios básicos para tener éxito, para tener buena transparencia en el país, para tener un buen acceso a la información y lo que hemos implementado en nuestro país.

Yo creo que en los países de transición en los que la democracia todavía no está muy bien desarrollada es muy importante que los comisionados de información también tengan estos cuerpos de penalización, porque de otra forma no podemos lograrlo.

Yo les dije que en septiembre de 2003 nos establecimos y en tres años y medio solamente hemos puesto una sola pena por delitos menores, no ha sido suficiente.

El segundo principio para tener éxito es cambiar la mentalidad de los burócratas, yo ya les dije que esto es el trabajo más difícil, pero si ustedes son lo suficientemente persistentes pueden lograrlo.

Tres. Siempre sugiero para los países que están en transición tener un Ombudsman para que revise las decisiones.

Cuatro. No tengan muchas excepciones absolutas, esto evita la transparencia en su totalidad.

Cinco. Tenemos que persuadir al público que deben de tener el valor para preguntar y en estos sistemas la necesidad de conocer se va a convertir en el derecho a saber.

Muchísimas gracias por escucharme, muchísimas gracias por darme la oportunidad de hablarles y especialmente gracias a las traductoras que casi leyeron mi mente, espero que mi inglés haya sido comprensible.

Y después quisiera citar a Martin Luther King. Él dijo que nuestras vidas empiezan a terminar el día que guardamos silencio a cerca de las cosas que sí importan, todo mundo tiene derecho a la información y debemos de seguir luchando porque es importante para nuestros Estados, para nuestras vidas, para nuestros ciudadanos y para nuestras democracias.

Moderador: Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Comisionado del IFAI.

Vamos a pedir tres preguntas para nuestra excelente ponente.

Pregunta: José Luis Soto Méndez, del estado de Hidalgo. Directamente para Natasa.

Habló en su brillante exposición de mentalizar tanto al ciudadano como al servidor público. La pregunta directa es ¿Qué han hecho ustedes para lograr ese objetivo de mentalización y qué hacer nosotros para que también se de aquí en México ese sentido de mentalización?

Ponente: Natasa Pirc Musar.

Gracias por su pregunta, José. El problema con el que se enfrentan los comisionados de información es que somos un cuerpo de apelación y no un cuerpo de consultoría. Entonces tenemos una Comisión de Información después de tres años, y bueno, yo creo que todavía tenemos cosas que solucionar.

Cuando hablamos con los funcionarios públicos y tratamos de explicarles la ley, yo les puedo decir, que los servidores públicos no son ignorantes de la ley. A menudo encuentro que no están conscientes de los principios de la ley. En mi oficina damos muchos seminarios educativos a los funcionarios públicos. A menudo les hablamos y no saben cómo solucionar los problemas, nunca podemos decirles su decisión tiene que ser como esto o como esto otro, pero sí le podemos decir: lea esta ley, verifique nuestra decisión, verifique como se ha actuado previamente. Es un campo minado, pero yo creo que nadie más en el país puede hacerlo de la forma en que nosotros lo hacemos porque todo el conocimiento está centralizado en nuestra oficina.

Tengo que decirle que la administración pública en mi país y el Ministro de Administración Pública es un fanático de la ley y realmente nos está ayudando a promover la conciencia acerca de la información pública.

Pregunta: Eloy Dewey Castilla, Saltillo, Comisión de Acceso en Coahuila.

Natasa, ¿nos podrías decir algunos cinco ejemplos que en tu país se han dado para mejorar los índices de corrupción y vencer el cambio de mentalidad de los servidores públicos en tu país?

Ponente: Natasa Pirc Musar.

Muchas gracias por su pregunta. El Comisionado de Información, él o ella no puede hacer mucho en la

cuestión de corrupción. Los servidores públicos pueden hacer la mayor parte del trabajo y las leyes de libertad de información y transparencia en mi país es el hecho que todos los funcionarios públicos tienen que participar todo el tiempo y tienen que saber que el público puede preguntar y esta conciencia se pone en la mentalidad de los burócratas, pero uno tiene que tener cuidado, estamos hablando de corrupción constantemente.

Por ejemplo, en el municipio Ribnica donde se tuvo que firmar un contrato con el alcalde y el jefe y después de un tiempo, este contrato se desvaneció, se esfumó ya no es válido; pero en mi país tenemos otro problema, tenemos un comisionado anticorrupción, igualmente una comisión anticorrupción tiene que hacer la mayor parte del trabajo pero no tienen muchas facultades. Y en nuestro país el gobierno no está tratando de deshacerse de la comisión anticorrupción, probablemente es el deseo de todos los gobiernos del mundo, y como lo dije al principio, yo creo que los comisionados de información no pueden decir que encontramos la corrupción aquí y aquí y acá.

Pero le puedo decir un par de cosas más. Hace unos meses estábamos tratando con unos juicios clínicos, con unos estudios clínicos, no sé como funciona esto en México, pero, por ejemplo, las empresas farmacéuticas tienen que hacer diversos ensayos y pruebas para poder sacar sus medicamentos. Entonces un periodista preguntó cuánto dinero estaban ganando los doctores en estas pruebas clínicas, teníamos los derechos de investigación en nuestra información. Podíamos ir a la oficina estatal y verificar la información acerca de esto.

Encontramos que la mayoría de los doctores no le decían a los hospitales y clínicas cuánto dinero estaban ganando por las pruebas clínicas y todo el dinero de las pruebas clínicas de las empresas farmacéuticas iba directamente a los médicos. Después de un gran debate en nuestro país, finalmente en julio de 2006, hace un par de meses, el hospital clínico más grande de Eslovenia escribió una ley acerca de las pruebas clínicas, cómo se deben hacer apropiadamente. Y yo creo que todavía hay muchísima corrupción en el sector público, especialmente en lo que se refiere a las pruebas clínicas.

Pero si hablamos acerca de los descubrimientos, encontramos que los hospitales presionaron para escribir las reglas acerca de cómo tratar con estas pruebas clínicas y ahora es una regla que tienen que solicitar en el hospital y que tienen que pagar 25 por ciento del dinero recibido de las compañías

farmacéuticas a las clínicas, cuando se están llevando a cabo estas pruebas clínicas. Entonces únicamente en caso por caso podemos ver la corrupción y eso es lo que ha sucedido en mi país.

Pregunta: Roberto Díaz, **Presidente de la Comisión de Acceso del estado de Puebla.**

Mi pregunta va sobre el tema de prueba de interés público. En México, tanto los tribunales como los litigantes, hacen uso del concepto de interés público de la mejor manera, de acuerdo a los intereses que se persiguen. Mi cuestionamiento va en el sentido de si es posible precisar, dentro de la materia de derecho de acceso a la información pública en su país, el concepto de interés público; porque en México, si bien la Corte ha establecido varios, pues dependerá si estamos hablando de Juicio de amparo, de suspensión o en materia de lo que era quiebras, en fin, precisar un concepto de interés público en este derecho.

Ponente: Natasa Pirc Musar.

Usted dijo que los tribunales usan la prueba de interés público como una prueba de proporcionalidad o equilibrio, y qué bueno que lo están haciendo.

Pero si tienen una prueba de interés público en estas leyes, usted expresa los argumentos de primer nivel, y para que también los utilicen en México significa que el apelante del otro lado puede obtener acceso a un documento más rápidamente porque podemos acortar el procedimiento usando la prueba de interés público, incluso las primeras etapas. Así que sí tiene la facultad usted como Comisionado y sus colegas quieren convencer al Gobierno de incluirlo en la Ley de Libertad de Información. Los gobiernos y los primeros niveles tienen que utilizarlo cuando decidan acerca de los dictámenes en materia de Acceso a la Información. Espero haber respondido su pregunta.

Moderador: Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Comisionado del IFAI.

Frente a esa juventud está la experiencia, su servidor ha cumplido ya, o cumpliré el próximo once de septiembre, el periodo de mi nombramiento, por lo que, cargado con algunas canas más y algo de experiencia, habré de abandonar estas tareas para pasar a reincorporarme a las que me sean encomendadas en el futuro.

Por lo tanto esta intervención tiene cierto sabor a despedida, pero con la seguridad y la tranquilidad de haber hecho mi máximo esfuerzo en beneficio de este derecho.

Nos presentó Natasa ese crecimiento relámpago en los años de 1987 al 2001 en los países de Europa, nos mencionó los sistemas y las fórmulas existentes con Comisión o Comisionado u Ombudsman.

Nos presentó el mapa de la distribución mundial de este derecho; muy interesante, muy gráfico, muy plástico, pero también nos deja tareas por realizar y temas sobre los cuales reflexionar.

La vinculación entre la transparencia como el antídoto de la corrupción. Esta es una primera reflexión:

Sí, es un antídoto a la corrupción, pero no de inmediato plazo, habrá que darle sus plazos para que este derecho vaya adquiriendo carta de naturalización y efectivamente se vea, se pueda ponderar el avance en materia de corrupción.

La otra cuestión es que en México tenemos que seguir reflexionando sobre ese círculo pernicioso que reveló y que denunció hacia el año 2000 María Robinsón como delegada de la Organización de las Naciones Unidas: El binomio de la corrupción y la impunidad.

Natasa nos ha sugerido una tecnología y una logística para ir avanzando en esto. Me parece que esa es una experiencia y un referente útil sobre el cual también habremos de reflexionar.

Y viendo la proximidad de los casos que ella mencionó y los que nosotros hemos tenido en esta experiencia profesional, me parece que al final del día la naturaleza humana caída es la misma. Las concupiscencias acaban siendo las mismas.



transparencia

2 0 0 6 Semana Nacional



MEMORIA Y REGISTROS DEL GOBIERNO EN LA SOCIEDAD CIBERNÉTICA

Ponente: Fínete Eaton. Directora de Manejo de Cambios del Programa de Archivos y Registros Electrónicos (ERAP), Administración Nacional de Archivos y Registros (NARA), EE.UU.

Moderado: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI.

Me honra presentar a una autoridad indiscutible, reconocida en la materia. Me complace doblemente por la importancia que este tema tiene para nosotros.

Por una parte, el esfuerzo que conduce la doctora Eaton se refiere al debido resguardo y organización de archivos electrónicos. En otras palabras, la transformación del archivo tradicional de papel al archivo actual que en la mayoría de las oficinas de gobierno se genera en primera instancia, en una computadora, y tiene, por lo tanto, una expresión electrónica.

Para nosotros es particularmente relevante conocer su experiencia, dado que en México tenemos un gran reto de organización de los archivos tradicionales, que se suma a la realidad consistente en que la mayoría de los archivos, insisto, ya se genera en formato electrónico, con lo cual en ocasiones, para cumplir con la normatividad archivística, nos vemos ante la necesidad de imprimir un documento cuando ya tendría que bastar con su expresión electrónica.

Ese es el tema que irá abordando ella, pero particularmente lo hará desde la perspectiva norteamericana, en donde también hoy por hoy hay un reto con relación al acceso a la información y la publicidad de los documentos gubernamentales.

La doctora Fynnette Eaton tiene estudios de licenciatura y postgrado en Historia y tiene una formación también como archivista.

Fue Directora de la División de Servicios Técnicos del Instituto de Archivos durante cinco años y como miembro de la Administración Nacional de Archivos, ha trabajado en la Oficina de Bibliotecas Presidenciales y de Documentación.

Es autora de artículos sobre preservación de registros electrónicos y forma parte de la Sociedad Americana de Archivistas.

En 1996 recibió el Premio a la Excelencia Tecnológica por diseñar el Sistema de Preservación de Archivos de la Administración Nacional de Archivos.

Ponente: Fínete Eaton.

Estoy hablando en nombre de la Administración de los Estados Unidos, de Archivos y Registros, NARA.³

³ National Archives and Record Administration (Archivos Nacionales y Administración de Registros).

Si bien el título de este panel es *Memoria y registro del gobierno en la sociedad cibernética*, el enfoque de mi ponencia es describir los esfuerzos actuales de garantizar acceso a los registros en los Archivos Nacionales y al Desarrollo del Sistema de Archivos de Registros Electrónicos.

Asimismo, voy a hablar brevemente acerca de las actividades de administración de cambio que estoy llevando a cabo en mi Programa ERAP.

Los Archivos Nacionales han tratado de hacer que se difunda la mayor parte de información del gobierno desde que se estableció en 1934, reflejando la opinión expresada en un informe del Comité sobre Operaciones de Gobierno del Congreso titulado *Disponibilidad de Informaciones de Departamentos y Dependencias Federales* y cito: “Un público bien informado es la base del autogobierno”. Fin de cita.

Los Archivos Nacionales buscan hacer que se difunda la mayor parte de información posible debido a los requisitos impuestos por organismos federales.

El archivista actual en Estados Unidos, Allen Weinstein, en un artículo reciente publicado por la Sociedad de Archivistas Americanos, explicó sus preocupaciones acerca del acceso de la siguiente manera. Y cito: “*Como historiador, personalmente he dependido de acceso a registros en las cajas fuertes de la Administración de Archivos y Registros Nacionales; documentan no únicamente las acciones del Gobierno Norteamericano, sino también las justificaciones y deliberaciones en torno a estas acciones; son la sangre vital para aquellos de nosotros que escribimos acerca del pasado de nuestra Nación*”. Fin de cita.

Continúo y cito algo igualmente importante: “*Los Registros del Gobierno proporcionan información a la cual tienen derecho los norteamericanos como ciudadanos de una democracia; un Sistema de Gobierno fundamentado en la apertura y rendición de cuentas, donde las acciones de Gobierno normalmente son transparentes*”.

Cuando Weinstein se enteró de las acciones que amenazan seriamente estas tradiciones de apertura, rendición de cuentas y transparencia, tomó medidas inmediatas para poder comprender las preocupaciones y las implicaciones.

Descubrió que registros previamente desclasificados en los archivos nacionales habían sido eliminados lentamente por las dependencias que los habían elaborado, tratando de reclasificarlos sin citar las razones al público.

En algunos casos son registros que los investigadores habían utilizado durante décadas. La auditoría que él ordenó descubrió que desde 1999 más de 25 mil registros públicamente disponibles, anteriormente no clasificados, habían sido sacados por las dependencias que los elaboraron originalmente.

Una muestra aleatoria de mil 353 registros revelaron que una enorme proporción de ellos, más de una tercera parte no se habían reclasificado en forma correcta.

El informe de la auditoría también planteó que en algunos casos los registros no clasificados fueron tomados para ocultar o esconder los registros reclasificados y la dependencia que los originó trataba de proteger.

El profesor Weinstein planteó en forma enfática que estas prácticas que socavan una de las misiones fundamentales de ERAP, conservar la autenticidad de archivos que están manejando, nunca debe de repetirse.

Permítanme proporcionarles algunos antecedentes. En 1995 el Presidente Clinton firmó una orden ejecutiva que requería la desclasificación de todos los registros que por lo menos ya tuvieran 25 años, con la excepción de documentos sensibles que tenían que ver con la seguridad nacional.

Este concepto de desclasificación automática también se retuvo cuando el Presidente Bush reformó la orden de 1995 en marzo del 2003. Sin embargo para 1999 algunas dependencias que habían elaborado ciertos documentos pensaban que este material se había desclasificado en forma inadecuada. Ya nos reivindicaron un control legal sobre la información de estos registros, porque se clasificaron de estas maneras, las dependencias empezaron a retirarlos de los anaqueles abiertos de ERAP.

Muchos de estos retiros del registro se hicieron conforme a dos convenios clasificados por escrito celebrados con ERAP, que el público sólo conoció apenas esta primavera; uno con la Agencia Central de Inteligencia que se firmó en 2001 y otro con la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en el año 2002.

Estos convenios ahora son públicos y se pueden encontrar en el sitio Web de la ERAP. En ERAP nosotros nos dedicamos a asegurar el acceso. Nunca puede haber un aspecto clasificado en nuestra misión.

Como en el artículo de la Sociedad de Archivistas Americanos y cito: *“los acuerdos clasificados son la antítesis de nuestro motivo de ser, nuestra razón de ser y jamás ERAP estará de acuerdo ni será parte de estos acuerdos”*, fin de cita.

El profesor Weinstein plantea que las dependencias cuentan con la prerrogativa de clasificar sus peticiones a ERAP si la difusión de los motivos ponía en peligro la seguridad nacional. Reconoce el hecho de que si ERAP se centra en conservar los registros y garantizar su disponibilidad al público estadounidense, nosotros como servidores públicos también sabemos que el público espera que nosotros salvaguardemos registros clasificados que si se hacen públicos expondrían a la nación a serias amenazas y daños potenciales.

Conforme a Weinstein, en el futuro se mueven algunos registros por razones de seguridad nacional, el pueblo norteamericano siempre, por lo menos sabrá cuando esto ocurra y cuántos registros se han retirado.

Se han tomado varias medidas para garantizar el tipo de actividad ya descrita y que sea transparente en ERAP durante una moratoria de 60 días sobre los retiros de

registros esta primavera, el personal de ERAP se reunió con funcionarios de las dependencias involucradas y acordaron nuevas directrices para realizar esta actividad en el futuro.

Estas directrices se están elaborando como reglamentos oficiales en un proceso que va a incluir un periodo de comentarios del público, más aún, las directrices garantizarán que cualquier actividad futura de este carácter tendrá que ser transparente y dará lugar a una rendición de cuentas muy clara.

Dos de las oficinas de ERAP, la Dirección de Vigilancia y de Seguridad de la Información y la Dirección del Servicio de Registros están trabajando con las dependencias afectadas para asegurarse que los documentos que se han retirado en forma inadecuada regresen a sus anaqueles lo más pronto posible.

Con ISO y las dependencias afectadas el personal desarrolla una iniciativa piloto de desclasificación nacional. Estamos desarrollando el sistema, nuestro enfoque está también con los interesados internos, el personal. Un aspecto clave del personal es incluir al personal en el desarrollo del sistema y en su despliegue.

Las comunicaciones y negociaciones frecuentes con los interesados también son necesarias. Una de nuestras actividades clave al inicio de este programa fue encontrar a los socios para que desarrollaran investigación en algunos de los problemas clave para conservar los registros electrónicos y el acceso a largo plazo que identificó NARA.

Nuestros socios se han convertido en los principales interesados y están aprendiendo el valor de participar en estos grupos y en nuestras deliberaciones.

Un estudio en 2003 titulado “Mejores Prácticas en la Administración de Cambio” incluyó a 288 compañías e identificó los benchmark con los puntos de referencia para la administración de cambio efectiva. Como parte de este estudio a las compañías se les pidió que listaran los obstáculos más grandes para el cambio.

Yo estoy segura que muchos de ustedes que trabajan en empresas las van a reconocer. Las cinco principales fueron: resistencia de los empleados y del personal; resistencia de la gerencia media de un deficiente patrocinio ejecutivo, tiempo limitado, presupuesto y recursos —y mi favorita— inercias y políticas organizacionales.

Estas son las áreas a las que les estamos poniendo mucha atención en el programa. Los empleados tienen

mucho miedo de lo desconocido y se oponen a salir de su zona de comodidad o de confort. Esto se espera que sea la respuesta inicial al cambio propuesto.

Pero esto no es suficiente para terminar un proyecto. Basándonos en nuestras evaluaciones iniciales el nivel de resistencia para ERAP hace dos años era muy bajo. Ahora que tenemos a un contratista que está diseñando el sistema y que está gastando nuestro dinero, ERAP se ha convertido en una realidad y ahora vamos a empezar a ver la mayor resistencia.

De manera que nuestra situación actual requiere que las actividades principales se lleven a cabo para mitigar esta resistencia. La administración media puede proponer un obstáculo importante ya que actúa interactivamente con los empleados en primera línea.

La resistencia puede deberse a una pérdida percibida de poder y/o a una participación limitada en el proyecto. Nuestro desafío es proporcionar el exhorto y las herramientas de manera que estos administradores puedan manejar las preguntas y sentir que tienen interés en el programa.

Los patrocinadores ejecutivos, ya sea que no jugaron un papel visiblemente en el apoyo del programa o que cambiaron su apoyo demasiado rápido, después de iniciado el proyecto, hemos sido muy exitosos en ERAP y hemos sido muy afortunados como lo observé anteriormente.

Hemos tenido un apoyo completo e inequívoco del archivista previo y del actual. Estamos involucrados en el desarrollo y participando en el desarrollo de los requerimientos para asegurar el soporte de este sistema. Los equipos del proyecto no han tenido el tiempo adecuado para completar el proyecto.

Ahora estamos trabajando muy duro para iniciar las actividades que exhortarán al personal a aceptar activamente ERAP. La cultura de la organización está apoyando la iniciativa del cambio; estamos trabajando muy duro para que no cambien su apoyo.

Hemos pasado mucho tiempo evaluando la cultura de NARA, de manera que nuestras actividades van a reconocer la cultura en tanto que llevan al sistema hacia delante y presentan medidas para alinearnos con esta cultura.

Además el caso para el cambio es demasiado fuerte. Creemos, estamos convencidos de que NARA entiende la necesidad de ERAP y de que podemos construir un sistema que va a ser verdaderamente útil para los interesados en NARA y para que todos los usen.

De manera que cómo vamos a tratar con la resistencia que encontremos a través de contacto uno a uno vamos a poder identificar los problemas reales detrás de la resistencia y vamos a tomar los pasos para solucionar estas inquietudes, al encontrar dentro del personal y desarrollar usuarios expertos, entonces vamos a ampliar la presión entre compañeros, utilizando el poder del grupo de trabajo para exhortar a las personas a que acepten los desafíos enfrentados por esta transición.

La implementación de ERAP se va a monitorear cuidadosamente y las áreas que estén detrás van a ser el objetivo de la solución de problemas y del apoyo adicional.

También vamos a desarrollar una retroalimentación que nos proporcione las medidas acerca de qué tan bien se está recibiendo este mensaje y cómo se puede entender mejor en el futuro.

Finalmente como la funcionalidad de estos sistemas actuales está disponible en el sistema ERAP, entonces vamos a terminar con estas herramientas y sistemas para poder habilitar la posición. Esta es una cuestión muy sencilla de un sistema descriptivo y vamos a capacitar a toda la gente para que pueda lograrlo.

De manera que las metas de administración de cambio de ERAP son asegurar que NARA continúe haciendo su trabajo en tanto que los cambios se llevan a cabo, construyendo y conservando el ímpetu para poder tener los cambios en movimiento, tratar con los elementos humanos de cambio y administrar la transición en una forma sustentable.

Estamos planeando lograr estas metas manteniendo el control y la percepción de ERAP durante su desarrollo, identificando y administrando los desequilibrios y cambios políticos que son lo que verdaderamente nos va a poder decir qué tan exitosos vamos a hacer.

También vamos a anticipar la planeación para los impactos de cambio y vamos a administrar las reacciones y manejar las reacciones de los interesados que se vean afectados.

“Craig Really” que es el Gerente de Proyectos, dijo en su artículo de prólogo que ERAP es la tecnología para ayudar a los archivistas y a los historiadores. ERA no es una solución de tecnología, sino más bien es una solución de archivos hecha posible por la tecnología.

Como nuestro folleto titulado ERAP dice: A la luz de la necesidad de ERAP el éxito de su iniciativa es esencial. Estos registros sustentan la evidencia esencial que documentan los derechos y las identidades de los ciudadanos americanos. Proporcionan la información necesaria para comprender lo que los funcionarios de gobierno han hecho y lo que todavía tienen que hacer y rendir cuentas.

Si en los documentos de democracia de los Estatutos de Libertad, hasta los registros de los títulos de los veteranos de la guerra de Iraq, ya no viviríamos en una democracia. Una sociedad abierta no existe con registros cerrados, y un pueblo no puede documentar sus derechos si no los ejerce.

NARA está tomando el liderazgo para encontrar un método para proporcionar acceso a los registros que el gobierno federal está creando digitalmente y que se necesitan para conservar y proteger nuestros derechos y asegurar nuestros registros históricos.

Muchísimas gracias por darme la oportunidad de hablarles acerca del Sistema.

Moderado: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI.

Al contrario, muchas gracias por esta completísima exposición, que además fue presentada con la mejor disposición de hacerla clara, dada la consideración del idioma.

Clarísima, pausada, atendiendo a esta preocupación de que a algunos de nosotros nos puede tomar algo de trabajo entender el inglés, así que se agradece doblemente el esfuerzo.

Estoy seguro que hay dudas y algunas preguntas para iniciar un diálogo con nuestra ponente.

Pregunta: Luis Revilla de la Secretaría de Hacienda.

Todas las acciones que usted claramente nos describió son parte de un programa que requiere recursos económicos.

¿Qué tan caro, qué tan costoso es un programa tan ambicioso, como ese que nos describió, estaría al alcance de un país como México, en su opinión?

Pregunta: Bueno, le comentaría, abrumadora su intervención, para nosotros es impactante, vengo de un estado en el cual no tenemos eso que se ha comentado.

¿Cuáles serían sus recomendaciones básicas para los que no tenemos esa posibilidad de acceder a todo lo que brillantemente se ha expuesto el día de hoy?

Pregunta: José Agustín Hernández Ibarra, Universidad Nacional Autónoma de México.

Mi pregunta es la siguiente. Con esta nueva propuesta que se está haciendo del avance tecnológico en materia de archivos, también se está cambiando una concepción de archivos. Ya pasamos de que ya no podrá haber archivo de trámite, de concentración o archivo histórico.

Cuando estamos hablando ya de una digitalización, parece ser de que nos estamos olvidando ya de lo que es el documento como un papel. El papel ya no va a estar presente.

¿Qué se está haciendo en este nuevo proyecto con esos documentos, se están depurando, se están

dejando, bueno, se supone que ya están escaneados, ya están ahí, y ahora ya no va a haber un archivista que los tenga que manejar?

Y la segunda sería. El perfil del archivista que tenemos nosotros en este país es un manejo con documentos. ¿Con la nueva propuesta que ustedes están realizando se está requiriendo ya un archivista con conocimientos en cuanto a informática? ¿Cómo se estaría diferenciando ya un archivista de un técnico en informática o de una persona con amplios conocimientos en computación?

Ponente: Fínete Eaton.

Cuando hablo acerca del Sistema ERAP eso no significa que el papel vaya a desaparecer.

El Archivo Nacional, que es donde yo trabajo, es el edificio más grande, el segundo edificio más grande en Washington, después del Pentágono.

Tenemos una gran cantidad de registros, hay el interés de organizaciones, tales como Google, de investigar algunos materiales. No todos los materiales se van a digitalizar, todavía vamos a tener registros en papel.

Yo digo que en muchos casos, en la mayoría de las oficinas tienen una situación similar en donde tienen sistemas electrónicos y en papel al mismo tiempo. Yo no creo en las oficinas sin papel, libres de papel.

Necesitamos seguir tratando con todos los archivos electrónicos que se están creando y ahora vamos a utilizar cámaras digitales para poder tratar con estas imágenes y para que se queden electrónicos, entonces, vamos a tener una situación en la que vamos a tener tecnología digital, audio, etcétera, y las nuevas tecnologías, esto es lo que tenemos que hacer con el sistema ERAP, no tenemos que deshacernos de las impresiones porque el papel no va a desaparecer.

Sin embargo estoy de acuerdo con usted de que más y más gente va a tener y va a querer acceder al campo del archivo y que los registros actuales van a tener que tratar con la informática y con las computadoras, de manera que va a ser un grupo de archivistas quien tenga que hacer esto. Espero haber contestado su pregunta.

La segunda pregunta, en cuanto a directrices, de hecho permítanme irme a la primera pregunta que me ayudará a responder la segunda.

Nosotros tuvimos la suerte en el sentido de que el Congreso de los Estados Unidos reconoció que necesitaban tener recursos para manejar el uso creciente de la tecnología por todas las dependencias de gobierno al señalar la prueba de Iraq y vimos que todo registro ya es electrónico, hay que prometer beneficios para los veteranos que regresan, todo esto es electrónico.

Hay muchas leyes que el Congreso está aprobando, requieren que estén en forma electrónica para poder comprobar que si querían garantizar la conservación de esta información nos tenían que dar recursos, nos llevó ocho años en planear pero logramos que el Congreso nos permita, aún no lo tenemos, nos permiten gastar hasta 305 millones de dólares para construir ERAP.

Es una enorme cantidad, lo que esperamos hacer es que a medida que se está desarrollando "Looking mart" nos hizo una propuesta empresarial muy buena, hay mucha demanda, esperamos que cuando ellos lo construyan para nosotros

lo ofrezcan a otros, no va a costar, va a costar mucho menos porque estamos pagando por el costo de desarrollo, vamos a ser propietarios de los programas que juntan todos los pedacitos.

Va a ser software comercial de oficina, no se lo podemos regalar a la gente, pero básicamente estamos pagando el costo, reconocemos que esto se necesita en todas partes, estamos trabajando en colaboración con los archivos nacionales en Inglaterra, están desarrollando algo semejante y queremos colaborar, estamos interesados en encontrar más socios de investigación para resolver estos problemas.

Para responder la pregunta. Casi en todos los archivos tienen problemas en manejar los crecientes números de registros electrónicos que están creando las organizaciones.

¿Qué directrices se pueden elaborar a partir de mi experiencia cuando estaba yo en los archivos institucionales? Me contrataron como la archivista de registros electrónicos y aprendí una lección, contratar a una persona para manejar registros electrónicos y no tener más recursos para garantizar el fracaso.

Pude arreglar algunas cosas pero no pude hacer mucho, vamos a ver si se puede colaborar con otros para determinar qué se está creando, hay regulaciones, cosas que todo mundo está utilizando y si existen mecanismos para poder hacer frente a ciertos registros electrónicos, si van a los archivos nacionales de los Estados Unidos en su Web site tenemos mucha información en cuanto a la normativa y hay otras instituciones que están proporcionando esto, buscando en el Web, viendo lo que la gente está haciendo podría ser un buen primer paso; si existe la información, espero haber respondido a su pregunta.

Pregunta: Pedro Páez del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y Poder Judicial del Distrito Federal de México.

¿Si toda esa información que ustedes digitalizan previamente, van al documento oficial y corroboran su veracidad? Primer pregunta. ¿Si después de haber corroborado esa información verifican su actualización?

Pregunta: José Antonio Ramírez de León.

En relación con el proyecto ERAP quisiera saber si en el desarrollo del proyecto se ha considerado la opinión

del usuario de los archivos, es decir, no sólo del usuario especializado en historia sino del administrador, el usuario que usa los archivos administrativos para que el desarrollo tanto informático como la política archivística a seguir por parte de NARA pudiera tener congruencia con este proyecto.

Pregunta: Lázaro Alejandro Cavazos Galván de la Comisión de Acceso a la Información de Monterrey.

Al digitalizar los archivos ustedes tienen que ver algo con lo que es la clasificación también de la información que contienen esos archivos, si es así, ¿cuáles son las bases sobre la cual se hace esa clasificación de información?

Ponente: Fínete Eaton.

Creo que no he sido suficientemente explícita en el sistema ERAP. Maneja registros que nacieron digitales, No va a digitalizar, son los que ya fueron creados inicialmente en forma electrónica, pero igual voy a responder a sus preguntas pero quiero estar segura que comprendieron qué quería yo decir con este término.

Pregunta: Mercedes de la Vega, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Quisiera preguntarle su opinión sobre algunas experiencias similares al proyecto ERAP que han resultado fallidas. Me refiero concretamente a una experiencia que conocí recientemente en el Ministerio del Exterior de la Gran Bretaña, en donde los responsables del archivo de concentración me decían, abiertamente, que había que regresar a la administración de los papeles y olvidarnos de los archivos electrónicos, posición que era contraria a los administradores de los archivos de trámite. Yo quisiera conocer su opinión sobre esta disyuntiva, gracias.

Pregunta: Bruno Mastreta, Banco de México.

Quisiera saber si tienen algún plan de contingencia en caso de alguna catástrofe.

Ponente: Fínete Eaton.

No son preguntas fáciles, planes de contingencia. Que si hay un desastre, ERAP estará en los mismos lugares, en todos los países, no es solamente un sistema, sino de hecho, va a ser un sistema todo vinculado, vamos a usar la palabra. En un caso de una serie de computadoras que se cae, vamos a tener dos o tres diferentes copias de la información. El sistema ERAP no estará en los archivos nacionales sino que se va a establecer en West, Virginia, tendrán acceso a través del Internet, como todos nosotros.

En cuanto al problema con archivos electrónicos, está hablando de aplicaciones, de manejo de registros actuales y tratar de manejarlos en forma electrónica. Esto es sumamente difícil, no he oído hablar de ejemplos de que esto haya tenido éxito. ERAP es un sistema de archivos que conserva los registros transferidos a los archivos nacionales, no son los actuales sino los que se necesitan para fines de investigación y acceso.

En Estados Unidos hablamos de registros en tarjeta para uso en oficina y los registros que se transfieren a los archivos nacionales. ERAP aceptará registros que sean aplicaciones de manejo de registros, son sistemas difíciles de introducir en oficinas por los motivos que hablé acerca del cambio de administración. Nadie quiere cambiar la forma en que hace las cosas, es muy difícil instituir este tipo de sistemas.

La clasificación, la ERAP, en enero de 2009, nuestro Presidente actual va a dejar su cargo, tenemos una manera interesante de manejar los registros presidenciales, se transfieren inmediatamente a los archivos nacionales. Cuando salga el presidente Bush todos los registros que él elaboró durante su estancia en la Casa Blanca se van a retirar de inmediato, tendremos que construir una parte que tenga que ver con información altamente clasificada. Solamente los usuarios que tengan el permiso podrán revisar esos registros. Trataremos de revisar el mayor número de documentos posibles porque la gente lo querrá ver lo más rápido posible.

ERAP se está generando para manejar todo tipo de registros electrónicos, incluso información clasificada; registros digitales, hablé de las 800 mil imágenes escaneadas que obtuvimos de la Coalición de Iraq, las dependencias que nos quieren dar imágenes escaneadas, las vamos aceptar, ERAP las va a manejar, pero no va a escanear registros, ese no es su objetivo, ni su razón de ser.

Una historia interesante que siempre platico acerca de esto. Cuando empezamos a analizar la posibilidad podemos construir esto y platicamos acerca de nuestras necesidades. Nos llevó cuatro horas para convencer a las empresas que no tratábamos de digitalizar los archivos nacionales porque es lo que todo el mundo está haciendo. ERAP es como una industria de nicho, cuando la gente sepa lo que estamos haciendo, reconocen las necesidades, para casi mucha gente, registros electrónicos significa digitalización, siempre enfrente esta pregunta.

En cuanto a usuarios especializados, nosotros esperamos que en las dependencias utilicen ERAP con mucha frecuencia para desarrollar una interfase para los funcionarios, para tener acceso a estos registros. Recuerdan que la ERAP va a manejar los registros que las oficinas ya no necesitan. Tendremos gente interesada en hacer ciertas investigaciones y gente interesada en analizar las fotografías de la Segunda Guerra Mundial. Tendremos que tener interfases para este tipo de cosas. ERAP sí reconoce que una sola talla no le queda a todo el mundo y creo que ya respondí a todas las preguntas.



transparencia

2 0 0 6 Semana Nacional



LA AGENDA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

Ponente: Arturo González de Aragón. Auditor Superior de la Federación.

Moderador: Alonso Gómez Robledo Verduzco. Comisionado del IFAI.

Brevemente comentaré que dos de los objetivos fundamentales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información son, ni más ni menos, por una parte, el transparentar la gestión pública; y por la otra, de manera absolutamente complementaria, favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de forma tal que puedan éstos evaluar el desempeño de las dependencias y entidades del Gobierno.

En este sentido, la Ley Federal de Transparencia se convierte en un poderoso mecanismo de combate a la corrupción. La rendición de cuentas se presenta, además, como un verdadero principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana. El principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento de un sistema de responsabilidades públicas, permitiendo identificar los actos con sus actores.

Es caso ya un lugar común sostener que tanto mayor sea la transparencia de un Estado, mayor será, por consecuencia lógica, su eficiencia.

¿Qué queremos decir con esto?

Simple y sencillamente que si existe una mejoría en la eficiencia de la actividad del Estado, esto va a repercutir en un fortalecimiento del erario público, patrimonio de todos los mexicanos; y a mediano y largo plazo, en la economía del país en su conjunto.

Los costos tan altos que representa la corrupción para nuestra economía, deberán irse abatiendo de forma paulatina pero esperamos que en forma irreversible.

Me permito ahora presentar —aunque no sería más que para cubrir el expediente— a don Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación.

En su paso por la Administración Pública, ha tenido diversos cargos de importancia, entre los que se encuentran el de Director General de Presupuesto, Administración y Finanzas en la Secretaría de Programación y Presupuesto, de 1979 a 1982. Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal de 1983 a 1984; Secretario General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal de 1984 a 1985.

Arturo González de Aragón fue Presidente de la Academia Mexicana de la Auditoría Integral por el período 1998-2000 y Presidente del Consejo Consultivo de la misma Asociación por el período 2000-2002.

Asimismo, fue miembro del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores por el período 2002-2003.

Es miembro y primer Vicepresidente de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores; Preside la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental.

Es socio fundador y Presidente de González de Aragón y Asociados, Contadores Públicos, por el período 1985-2001.

Actualmente, como es de todos sabido, es Auditor Superior de la Federación, electo por la H. Cámara de Diputados, por el período 2002-2009.

Ponente: Arturo González de Aragón.

Una pequeña aclaración, por aquello de las confusiones y los ataques de que es uno objeto a través de muchos personajes que se veían afectados con nuestra actuación. Fui socio fundador del despacho González de Aragón y Asociados, mismo al que renuncié antes de tomar posesión como Auditor Superior de la Federación, porque ahí se han creado una serie de cuentos que lo único que buscan es afectar la labor fiscalizadora que tenemos. Pero hecha esta aclaración agradezco mucho la invitación que me hicieron.

Maestro Alonso Lujambio de Irazábal, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI; señora y señores comisionados del IFAI; doctora María Marván Laborde; licenciado Horacio Aguilar Álvarez de Alba; doctor Alonso Gómez Robledo Verduzco y doctor Juan Pablo Guerrero Amparán; señores invitados especiales, señoras y señores.

Agradecemos al IFAI, organizador de esta Semana Nacional de la Transparencia 2006, la invitación que hace a la Auditoría Superior de la Federación para participar en la evaluación de los avances y retos que en materia de rendición de cuentas presenta nuestro país. La transparencia ha sido siempre una virtud de los hombres honestos y actualmente se ha convertido, al igual que la rendición de cuentas, en eje fundamental de la democracia.

Existe una relación histórica entre los regímenes autoritarios y la censura informativa. En la Edad Media no se admitía el acceso de los hombres comunes y corrientes a los beneficios de la ley y del poder.

Norberto Bobbio afirma que donde gobiernan las leyes ahí está el reino del arbitrio. Uno de los rasgos permanentes con que está marcado el gobierno tiránico es el de ser gobierno de un hombre por encima de las leyes y no de las leyes por encima de los hombres.

La transparencia implica la obligación de someter al escrutinio público la información de todos aquellos que manejan recursos públicos para que la sociedad evalúe su desempeño.

En cuanto a la rendición de cuentas, esta se entiende como la obligación de dar cuenta y razón a la sociedad de los actos realizados por el mandado recibido. La exigencia contemporánea de transparencia tiene raíces profundas en el espíritu humano. Su reclamo se finca en la búsqueda de la verdad sobre los asuntos que son de interés público.

La transparencia es un valor fundamental que nos permite ejercer plenamente nuestros derechos ciudadanos. La plataforma institucional que preserva este importante valor está depositada en el IFAI, organismo que ha promovido cada



vez con mayor fuerza, la apertura de la información de la gestión pública.

En 1859 el presidente Benito Juárez incluyó en su programa de gobierno la necesidad de difundir toda la información que surgiera en torno a la situación general de la nación. Este es un testimonio histórico del derecho ciudadano a la información.

El derecho a la información fue elevado a rango constitucional en 1977. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, promulgada en julio de 2002, constituye un instrumento que consolida ese derecho y que acreditará su valía en el tiempo. Por todo ello, debemos reconocer los esfuerzos realizados para fomentar el derecho a la información. Su paso siguiente será fortalecerlo en las entidades federativas y en los municipios.

Por otra parte, hoy en día no podemos hablar de un gobierno transparente sin reclamar la rendición de cuentas clara y oportuna de quienes ejercen el poder. La adecuada rendición de cuentas debe sujetar el uso del dinero público a las disposiciones legales y óptimos estándares de desempeño. Todo ello, bajo un esquema de transparencia que opere en dos vías: El derecho a recibir información, pero también la obligación de divulgarla y explicar su contenido.

La necesidad de construir gobiernos eficaces que complementen la democracia electoral con un impulso decidido en la transparencia y rendición de cuentas, constituye una premisa fundamental de la Reforma del Estado. La política desde el pensamiento clásico, no solo significa diálogo y tolerancia de las ideas de otros, sino también espíritu de cambio, aplicación de la ley y apertura ante la sociedad. Los gobiernos que no aceptan rendir cuentas para ser fiscalizados, los que rechazan la transparencia y la medición de resultados, tienden a ser gobiernos antidemocráticos con altos niveles de corrupción.

La corrupción y la impunidad son elementos inherentes a una cultura patrimonialista que obstaculizan el proceso de transición de una democracia electoral a una democracia representativa y participativa. El combate a la corrupción es una lucha por la ética política y la moral pública que deben de imperar en todos los ámbitos de la gestión gubernamental y de la sociedad, en su conjunto.

No resulta ocioso invocar aquí las palabras de Tomás de Aquino, cuando decía que el rencor de los pueblos contra la corrupción de un régimen dura más tiempo

que su gratitud por los beneficios que recibieron de él.

Por su parte, la ética política y la moral pública requieren correspondencia. Un gobierno corrupto no podría subsistir si tenemos una sociedad honesta.

De igual forma, ningún gobierno podría ser honesto si la sociedad tolera y acepta la corrupción.

Bajo esta dinámica el Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación, ha fortalecido sus facultades que impulsan la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país.

En diciembre de 2001 la Cámara de Diputados llevó a cabo la elección del Auditor Superior de la Federación, mediante un procedimiento inédito, abierto y transparente, a partir de una convocatoria pública en la cual participamos 65 candidatos, y de la que resultó electo para el Periodo 2002-2009, con más del 83 por ciento de la votación del Pleno.

El nuevo Marco Jurídico que norma la actuación de la Auditoría Superior, le otorga facultades para fiscalizar a los Tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, como son el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el IFAI, obviamente, las universidades públicas, así como a los estados y municipios y a los particulares cuando reciban y manejen recursos federales.

Asimismo le concede atribuciones en materia de sanciones económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades, otorgándole, por otra parte, autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización, funcionamiento, resoluciones y manejo de recursos.

El propósito esencial de estos cambios jurídicos fue el de garantizar a la ciudadanía la neutralidad que la Institución requiere, con el fin de evitar presiones políticas de interés partidista. No obstante los avances alcanzados en estas materias, existen todavía resistencias de algunos actores políticos que obstaculizan su plena vigencia.

Hemos sido sujetos a Auditorías Fiscales de carácter personal a denuncias mendaces en los medios de comunicación y en otras instancias, así como a múltiples amparos y controversias en contra de nuestra intervención y resultados. Pareciera ser que el ataque a las instituciones se está convirtiendo en deporte nacional.

El futuro de México es el camino de las Instituciones. No olvidemos que el país pertenece a todos los mexicanos.

A casi cinco años de la Reforma Constitucional, los principales resultados alcanzados por la Auditoría Superior han sido los siguientes:

Se presentaron a la Cámara de Diputados los informes de la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas de los años 2000, 2001, 2002, 2003 y recientemente la del año 2004.

La Auditoría Superior ha colaborado a la modernización de los órganos de fiscalización de los congresos estatales, cuyas nuevas atribuciones impulsarán la transparencia en los estados y en los municipios.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, se firmaron Convenios de Coordinación y Colaboración con 28 Congresos estatales, estando pendientes de firma los de los estados de Chihuahua, Oaxaca, Tamaulipas y Sonora.

También se han firmado, entre otros, Convenios con la Secretaría de la Función Pública, el IFAI, y la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.

Están en proceso de firma Convenios con el Instituto Federal Electoral y Transparencia Mexicana.

A esta fecha se han obtenido recuperaciones económicas por aproximadamente 23 mil millones de pesos, en beneficio de la sociedad, lo que representa casi 32 veces el presupuesto anual de la Institución.

De estos 23 mil millones de pesos destacan por su importancia, diez mil 856 millones de pesos del rescate bancario; dos mil 457 millones de pesos por derechos de trámite aduanero; mil 580 millones de pesos del Pemexgate por el reconocimiento del adeudo del Sindicato de PEMEX a favor del organismo; mil 533 millones de pesos del Banco Nacional de Obras y Servicios, por disponibilidades indebidas; así como cerca de tres mil millones de pesos recuperados de gobiernos estatales y municipales.

Todo ello como consecuencia de la fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación.

Adicionalmente nuestra Serie Editorial incorpora ya nueve textos elaborados por especialistas en estas materias, así como la organización de 6 certámenes internacionales de rendición de cuentas y fiscalización superior.

En el ámbito internacional, la Auditoría Superior de la Federación ocupa actualmente la primera Vicepresidencia en la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior, INTOSAI por sus siglas en inglés. Y el año próximo ocupará la Presidencia mundial por el periodo 2007-2010.

Esta organización agrupa a 186 entidades de fiscalización superior del mundo, incluyendo todos los Tribunales de cuentas, Cámaras de cuentas, Consejos de auditoría, Auditorías superiores, mayores y generales.

La fiscalización superior en suma ha correspondido a un ejercicio imparcial y objetivo, el cual bajo un principio de autonomía ha contado con mayores atribuciones, mejores métodos de trabajo y cuadros técnicos de alta calidad.

En la actualidad estamos inmersos en un proceso de certificación de la calidad de nuestro trabajo, evaluar la actividad gubernamental constituye una tarea

prioritaria en la que debemos de comprometer capacidad, decisión y voluntad como condición para ganar la confianza de la sociedad. En ese sentido debemos de reconocer los avances del país, pero también las áreas que aún reflejan estancamiento o retroceso.

Entre los logros obtenidos en los últimos años destacan los siguientes:

En materia económica por el periodo 2001-2005 se reporta un incremento de casi el 70 por ciento de las reservas internacionales, una inflación en el año 2005 del 3.3 por ciento.

Una disminución del déficit de la balanza comercial de un 21 por ciento y una estabilidad macroeconómica que ha generado beneficios políticos, económicos y sociales.

Durante el primer semestre de 2006 se reporta un crecimiento de la economía del 5.1 por ciento.

En cuanto a desarrollo social, destaca la cobertura alcanzada por los programas de vivienda, Oportunidades, PROCAMPO y Ahorro Popular, así como el Seguro Popular otorgado a la población que no contaba con servicios de salud en el país. No obstante estos buenos resultados existen ciertas materias en las que nos hemos rezagado de manera constante y peligrosa.

En materia de educación. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la OCDE en su reporte de indicadores 2004 ubica a México con los siguientes resultado.

Los maestros mexicanos, los niveles de educación básica tienen bajo su tutela entre un 35 y un 60 por ciento más alumnos que los demás países de la OCDE.

La población de 25 a 64 años de edad con educación secundaria terminada es del 13 por ciento, 5 veces menor que al promedio de la OCDE que es del 65 por ciento y la mitad por debajo de Argentina y Chile.

Respecto a rendimiento escolar, México obtuvo el último lugar en comprensión de lectura, cultura científica y matemática, con un puntaje 20 por ciento menor al promedio de la OCDE.

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas por la Educación, la Ciencia y la Cultura, la UNESCO, en su informe sobre educación superior 2000-2005 señala que en el año 2003, los estudiantes mexicanos eran de 2.3 por cada 100 habitantes. Mientras que en

Argentina fueron de 5.3, en Panamá 4.2 y en Venezuela 3.9.

En ese mismo reporte considerando la población de entre 20 y 24 años inscrita en educación superior ubica a México con un 26 por ciento, en tanto que Chile registra el 50 por ciento, Cuba el 53 por ciento y Argentina el 69 por ciento.

En otras materias y en cuanto a recaudación tributaria se refiere, la OCDE señala en su reporte 2004 que México registró el peor índice entre las 30 naciones integrantes de dicha organización.

México recauda el 18 por ciento del Producto Interno Bruto, en tanto que Suecia recauda el 51 por ciento, Dinamarca el 49 por ciento y Bélgica el 46 por ciento. La media de recaudación de la OCDE es del 39 por ciento.

Por otra parte según Transparencia Internacional México en cuanto a percepción de la corrupción fue calificado en el año 2005 con tres y medio puntos en una escala de cero a diez. De 159 países evaluados ocupamos el lugar 65; es decir, el país salió reprobado.

Según estudio del Banco Mundial, realizado en mayo del 2005, México disminuyó su calificación en cinco de seis rubros en Calidad de Gobierno.

A su vez, el Foro Económico Mundial de Davós, Suiza, reporta que México pasó del lugar 48 al 55 entre 117 países en el Índice de Competitividad Mundial.

En cuanto a trámites gubernamentales —y voy a hacer mucho énfasis en esta parte pues la burocracia y la tramitología es uno de los principales detonadores de la corrupción— según la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, éstos se incrementaron de mil 126 en el año 2000 —repito: mil 126 en el año 2000— a tres mil 34 en el año 2005, lo que representa un crecimiento de 270 por ciento. Así, pese a los propósitos de fortalecer las acciones de mejora regulatoria, los trámites casi se han triplicado.

Por último, el Fondo Monetario Internacional, en su Informe Anual de 2006, ubica a la economía mexicana en el lugar número 14 entre 180 países. En el año 2000 México ocupaba el lugar número 11. El país ha sido superado por las economías de Rusia, Corea del Sur y la India.

Adicionalmente a todos estos resultados, debemos reconocer que la agenda de la rendición de cuentas en México muestra todavía muchos pendientes y el riesgo de vivir graves retrocesos en estas materias.

Ante esta situación, la Auditoría Superior de la Federación, con una actitud proactiva, se encuentra empeñada en un esfuerzo por contribuir al desarrollo del país, al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas y a las acciones de fiscalización superior que promuevan el *Buen Gobierno*.

Como consecuencia del proceso de fiscalización que hemos llevado a cabo, se han detectado importantes áreas de opacidad y riesgo sobre las cuales es indispensable la instrumentación de acciones puntuales por parte de la Administración Pública para avanzar en los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

Las áreas de opacidad y riesgo que pueden y deben convertirse en oportunidades de mejora son las siguientes:

La primera de ellas se ubica en la urgente necesidad de mejorar la eficiencia recaudatoria del Estado, requiriéndose para ello dar mayores facultades recaudatorias a estados y municipios, ampliar el Padrón de Contribuyentes, eliminar el sector informal de la economía, acabar con el contrabando, simplificar el marco regulatorio impositivo, otorgar certidumbre jurídica al contribuyente, contar con una política fiscal de largo plazo que propicie certeza a las inversiones y mejorar la recuperación de las obligaciones fiscales a través de juicios.

Una segunda área que ha sido seriamente afectada por la opacidad corresponde a la de fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que manejan cuantiosos recursos públicos y sobre los cuales hemos señalado desde hace cuatro años la apremiante necesidad de transparentar su operación.

Al 31 de diciembre de 2004 existían mil 387 figuras de este tipo que reportaban activos por 675 mil millones de pesos, equivalentes al 8.8 por ciento del Producto Interno Bruto.

Estas figuras deben transparentarse, rendir cuentas y ser fiscalizadas a la brevedad.

En esta materia, gracias a los esfuerzos realizados tanto por la Secretaría de la Función Pública y el IFAI, como por la H. Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, a partir del año 2004 estas figuras ya tienen la obligación de rendir cuentas para ser fiscalizadas en beneficio de la sociedad.

Otra área sensible de riesgo la constituyen las pensiones y jubilaciones, las cuales representan anualmente erogaciones crecientes que no son reconocidas como pasivos contingentes en la información financiera. Este problema amenaza con estrangular las finanzas públicas del país.

El pasivo total por este concepto al 31 de diciembre de 2004 era de 5 billones de pesos.

Una cuarta área de opacidad se manifiesta en la magnitud de los recursos federales transferidos a estados y municipios, que representan aproximadamente la cuarta parte del total del Gasto Federal Programable. Esta es una de las áreas más oscuras en materia de transparencia.

La quinta área de oportunidad se localiza en la operación de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, Pidiregas. Estos instrumentos se han utilizado para eludir los controles de la deuda pública federal y para iniciar proyectos de inversión sin cumplir con la normatividad que los rige, alcanzando un valor aproximado de 1.3 billones de pesos.

Otra área más de opacidad se localiza en el gran volumen de recursos que se usan en los procesos electorales a nivel federal, estatal y municipal, los que requieren de una legislación integral en la materia para privilegiar la transparencia y la rendición de cuentas, y evitar el desvío de los fondos públicos.

En el periodo 2001-2006 se han aprobado en los presupuestos públicos 51 mil 341 millones de pesos para estos fines.

Un séptimo aspecto en que debemos avanzar lo constituye el sistema contable gubernamental, en el que los bienes que se adquieren se registran inadecuadamente como partidas de gasto, provocando con ello que dichos activos no se reflejen en el patrimonio público.

Esto impide disponer de un inventario integral del patrimonio nacional y consecuentemente de su adecuado registro y preservación, propiciando prácticas corruptas que implican un elevado riesgo de la desaparición de los activos.

La octava área de oportunidad que es necesario fortalecer se encuentra en la construcción de sistemas de evaluación al desempeño, basados en indicadores estratégicos de gestión y de servicios, que permitan conocer la forma y grado de cumplimiento de las políticas y programas públicos; la calidad de los servicios que se prestan y el desempeño de los servidores públicos. Lo que no se puede medir, no se puede mejorar.

La novena área de opacidad se encuentra en el renglón de los donativos de recursos públicos que se otorgan a instituciones de asistencia privada; establecer una ventanilla única responsable de normar, registrar y dar seguimiento a los recursos que en calidad de donativos son autorizados, permitiría abatir la discrecionalidad existente.

La décima área de oportunidades se localiza en la mejora regulatoria del país. La corrupción puede y debe ser abatida si existiera una mejora regulatoria firme y vigorosa por parte de los gobiernos, que tuviera como principal objetivo una sensible reducción de trámites y por consecuencia de burocracia y discrecionalidad.

La onceava área de riesgo se ubica en el establecimiento de una política de remuneraciones que consolide todas las percepciones y considere tabuladores únicos de carácter universal, con límites mínimos y máximos que eviten pagos adicionales por conceptos no contemplados en la norma general.

La existencia de regímenes distintos y en algunos casos de excepción en materia de remuneraciones a servidores públicos, complica, confunde y refleja una alta opacidad y un exceso de discrecionalidad por la ausencia de criterios universales.

La última área de oportunidad se encuentra en la instrumentación de una política integral de desarrollo ecológico que oriente y exija el mejoramiento y preservación de nuestro medio ambiente, mediante programas y proyectos sustentables de corto, mediano y largo plazos con un financiamiento que lo haga posible y con un marco jurídico que sancione con firmeza todos los incumplimientos.

Atender todas estas áreas estratégicas que demandan un gran volumen de recursos públicos tendrá como resultado una mayor transparencia; abatir la corrupción, un gasto público más eficiente; liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades de mejora.

La solución de los problemas comienza cuando son reconocidos. México no puede actuar como el avestruz creyendo que con esconder la cabeza la realidad del mundo desaparece, silogismo necio que pretende que una cosa disimulada no existe.

Distinguidos asistentes a este evento: en este Bicentenario del Nacimiento del “Benemérito de las Américas” recordemos a Benito Juárez, quien afirmaba *“siempre tuerce los principios el que oscurece la verdad, para ocultar sus faltas en las tinieblas”*.

Por eso mismo uno de los atributos que distingue a toda democracia moderna es el derecho a la información que tienen todos los ciudadanos. Cuando existe una buena ley de acceso a la información pública la corrupción no tiene cabida.

Por ello la transparencia constituye uno de los elementos más eficaces para combatirlo; el conocimiento veraz sobre los asuntos públicos es un valor colectivo que el Estado tiene la obligación de cumplir. El servicio público debe ofrecer al ciudadano un rostro sin máscara, un rostro que no se oculte y que muestre el sentido más amplio de su desempeño y de su compromiso con los más altos valores de la patria.

Y Sócrates, antiguo filósofo griego señalaba: *“lo más importante para el avance de los pueblos no es que los pórticos estén cubiertos de decretos, sino que la justicia habite en el alma de los hombres”*. Sólo una ciudadanía

honesto, bien informado y participativo es capaz de juzgar la actuación del gobierno. Sin transparencia y sin acceso a la información pública, es imposible exigir cuentas a los gobernantes.

Una mayor autonomía de los órganos responsables de la transparencia y de la fiscalización superior, fortalece la actuación de los poderes públicos. De la misma forma que una actuación más independiente de las instancias judiciales fortalece el Estado de derecho.

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior constituyen un trinomio inseparable que debemos arraigar en la cultura democrática de nuestro país en beneficio de la sociedad a la que todos nos debemos. Para lograrlo, gobierno y sociedad deben darse cuenta que los verdaderos cambios no están solamente en las leyes, sino también en las conciencias de todos los mexicanos.

Los procesos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior son consustanciales a la democracia. La rendición de cuentas debe ser pública porque públicos son los recursos que se manejan y pertenecen a todos. La transparencia y la rendición de cuentas no son una concesión graciosa de los gobernantes son, sí, una obligación ineludible con la sociedad.

La transparencia y la rendición de cuentas son un deber legal, ético y moral que nadie puede eludir. México es el país de todos y no patrimonio particular de nadie.

Señores, señoras, por su atención, muchas gracias.

Moderador: Alonso Gómez Robledo Verduzco.

Si existiera alguna pregunta por parte del auditorio, don Arturo González de Aragón contestaría con inmenso gusto.

Pregunta: Julio Alfonso Meza.

Buenas tardes. Vengo del estado de Sonora, concretamente de Ciudad Obregón. Y antes de pasar a hacerle una pregunta, señor contador, déjeme decirle que lo felicito por la exposición que nos está haciendo el día de hoy. Y qué lástima que hoy no está el Presidente de la República que viene hasta mañana, para que hubiera escuchado este informe que usted nos presenta porque, lamentablemente, por un lado, nos presentan unos números y, por otro lado, se manejan otras cifras.

Para seguir con mi comentario, quiero decirle que me da mucho gusto que la Auditoría Superior que está a su cargo, esté en el proceso de certificación, estoy seguro que lo van a lograr. Con un hombre con talento como usted, creo que eso y mucho más se pueden lograr dentro de la Auditoría. Pero, a título personal, déjeme decirle que para mí su trabajo tiene un diez, pero más que un diez lleva un felicitación.

Ahora, por otro lado, me preocupa el hecho de que en mi tierra, en Sonora, no esté firmado ese convenio con la Auditoría. Y presumimos en mi tierra, mis paisanos, que somos muy transparentes, muy abiertos, que todo lo ponemos sobre la mesa, en fin. Y ahora me vengo a encontrar aquí en la Ciudad de México que está el contador Arturo González diciéndonos que en Sonora no tenemos eso. Bueno,



esa es una tarea que yo me llevo a mi tierra y tenga la plena seguridad que será su servidor el conducto quien llegue con el señor gobernador Eduardo Bours, a decirle, ¿qué está pasando con eso? Créamelo, y créamelo, señores, todos los aquí presentes, que así va ser.

Ahora, por otra parte, qué pasa con esos recursos que ustedes recuperan, ¿a dónde van, a qué se destinan?, ¿por qué esos estados no han firmado ese convenio, qué ha pasado, qué esgrimen esas gentes?, me gustaría saber, escuchar ese comentario para que, de alguna manera, eso sea un elemento para mí para poder yo acercarme con el señor Gobernador y decirle que es lo que está pasando. Nos hablamos frente a frente, con el debido respeto que debe uno mantener con los funcionarios, pero también como ciudadano uno debe de contar con el respeto de los funcionarios hacia uno. Le agradezco su exposición valiente, debo decirle, pero también por otro lado, que simple y sencillamente usted está cumpliendo con su deber y lo felicito, enhorabuena, muchas gracias.

Ponente: Arturo González de Aragón.

Muchas gracias, en primer lugar, por la felicitación. Nosotros acá con nuestro grupo de compañeros comentamos muchas veces que nuestro trabajo está muy lejos del conocimiento y reconocimiento de la sociedad, ¿por qué?, porque el tipo de acción que llevamos a cabo, con todo y que se sube en Internet para consulta de toda la sociedad, muchas ocasiones no existe la conciencia de ello.

Y nosotros lo que queremos, y tenemos un reto, y siempre lo hemos establecido, que el objetivo es la excelencia, el reto es el camino de la calidad y que con ello estamos comprometidos porque para todos los de la Auditoría Superior de la Federación es un privilegio de vida en esta circunstancia que vivimos poder servir a toda la población. Por esa razón nos sentimos muy satisfechos. De manera que un reconocimiento de parte de usted se lo aprecio mucho.

Sonora, Chihuahua, Tamaulipas y Oaxaca. A partir de hace cuatro años, siete meses que yo tomé posesión al frente de la Auditoría Superior se han turnado invitaciones a todos los Congresos estatales para que firmen este tipo de Convenios de Colaboración y Coordinación. Llevamos firmados 28, estos cuatro no han aceptado firmar todavía.

Cuando menos lo que uno se pregunta es si existe alguna razón particular para evitar que haya una

adecuada transparencia y rendición de cuentas en el manejo de todos los recursos públicos federales que reciben.

Ustedes saben, y si no se los informo, hace dos años cuando pretendimos hacer una Auditoría de Recursos Públicos Federales al gobierno de Oaxaca, se evitó la entrada de nuestros auditores cinco veces.

Lo que hicimos la quinta vez, fue ir con un Notario y levantar las Actas correspondientes, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, informar a la Cámara de Diputados, y la Cámara de Diputados tomó la decisión de presentar una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hace dos semanas o tres, si mal no recuerdo, Falló finalmente la Suprema Corte a nuestro favor unánimemente once cero.

De manera que ante esta decisión yo creo que ya no puede haber ninguna resistencia de parte de ningún Congreso estatal para evitar la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

Pero hay otra cosa que lo explica: De acuerdo a la Constitución nosotros tenemos facultades para ir a fiscalizar cualquier peso federal, esté donde esté. De manera que esa era la controversia.

Ellos alegaban que por la Ley de Coordinación Fiscal ellos eran los responsables de efectuar esta fiscalización.

Ya resolvió la Corte, creo que con estos se allana el camino, y al igual como sucedió hace cuatro años y fracción, con las universidades públicas, ya finalmente hay una definición de la suprema autoridad, en este caso la Corte, para allanar el camino para poder ganar el espacio a la transparencia y la rendición de cuentas.

Recuperaciones: Todas las recuperaciones que nosotros hemos obtenido se depositan en la Tesorería de la Federación.

En algunos casos, como ha sido en los Estados de la República cuando detectamos alguna irregularidad en el cumplimiento de la normatividad que rige a los Fondos a través de los cuales se transfieren o reasignan Recursos Públicos Federales a los estados y a los municipios, hemos exigido el reintegro de esos recursos a esos Fondos, de manera que se orienten, de conformidad, con la normatividad que los rige. La gran mayoría de todos estos recursos que hemos comentado, están en poder de la Tesorería de la Federación.

Nosotros sí tenemos forma de comprobar todo, todo lo recuperado, pero además a dónde se va. Pues es parte de la gran disponibilidad que existe en la Tesorería de la Federación, para una vez determinado el gasto, ya sea del año o del año siguiente, poder considerar todo ese tipo de recursos excedentes para poderlos aplicar a programas prioritarios. Estos serían mis comentarios.

Y terminaría yo con uno, que lo dije en una entrevista que me hicieron antes, al entrar por acá:

Últimamente se han enderezado ahí algunos ataques en contra de la Auditoría Superior, y mi respuesta fue: nosotros cumplimos con nuestro Marco Jurídico de actuación, con nuestras facultades y atribuciones.

Pero creemos que nos hemos convertido en muchos casos, en la Auditoría incómoda que no es complaciente con el Poder Político.

Ese sería mi comentario. Muchas gracias.

Pregunta: Alfonso Saucedo. Distrito Federal.

Yo tengo por ahí tres casos. En materia de cobro de aranceles por la importación excesiva de maíz, lo que se decía en un Foro Agropecuario es que la Secretaría de Hacienda ha dejado de cobrar el impuesto debido a estas importaciones excesivas. Ese sería un punto.

El otro punto es que salta a la vista el incremento que ha habido en la Deuda Interna, sobre todo vi este esquema, FOBAPROA y IPAB.

Nos encontramos con que a fines del sexenio zedillista andábamos en 700, 800 mil pesos, y ahora estamos en un billón 300 mil millones de pesos.

Entonces, la pregunta es si este incremento a la deuda ha sido de acuerdo a la normatividad.

Y una pregunta general es si la Auditoría Superior de la Federación detecta que la Federación o cualquier otro ente gubernamental no cumple con la normatividad, ¿cuáles son las facultades que tiene para sancionar y para obligar que efectivamente cumplan?

Ponente: Arturo González de Aragón.

En relación a su pregunta sobre los ingresos.

Yo le comentaría que tenemos facultades para fiscalizar ingresos, gasto y deuda pública. De manera que tenemos áreas especializadas en materia de ingresos: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos.

Pero, ¿cuál es uno de los problemas que la Auditoría Superior está enfrentando? El tamaño de la muestra fiscalizable.

¿Por qué razón?

Porque con el presupuesto que tenemos asignado, nuestra muestra fiscalizable estará alrededor del cinco por ciento de todo el gasto.

De acuerdo a parámetros internacionales esto anda alrededor del diez por ciento. Hemos hecho gestiones anualmente ante la Cámara de Diputados para que se nos incremente el presupuesto, de manera de poder ir creciendo gradualmente a una muestra mucho más representativa del total del gasto.

De manera que la respuesta es sí, sí lo vemos, depende de nuestro Programa Anual de Auditorías y también otro de los elementos que utilizamos para aprobar el programa de auditorías son peticiones específicas que hace algún legislador en la Cámara de Diputados y que se nos turna previa aprobación de la Comisión de Vigilancia.

Sin embargo, tenemos todo un procedimiento y una metodología, yo les diría y lo adelantaría ahora certificada para poder determinar cuáles son todos aquellos sectores y funciones de gobierno que deben de ser auditadas en función al peso específico y a una serie de factores que son ponderados para poder determinar cuál es el programa de auditoría que vamos a ejecutar el año siguiente.

En relación a la deuda. Hace dos años, si la memoria no me falla, por primera vez en este país se hizo una auditoría a la deuda pública, hicimos auditoría a la deuda pública tanto a la deuda pública titulada como a la contingente, tanto a la interna como a la externa y yo recuerdo que el resultado arrojó hace dos o tres años, no lo recuerdo con precisión, que la deuda pública contingente en aquel entonces era de cerca de 1.8 billones de pesos.

Ahí habíamos considerado Pidiregas a una fecha determinada y habíamos considerado todo el problema de pensiones y jubilaciones.

Déjeme comentarle que desde hace cuatro años nosotros como una constante en virtud de la actitud y la responsabilidad preactiva que tenemos, de no sólo quedarnos en la simple fiscalización, hemos apuntado como parte del diagnóstico cuáles son las grandes áreas que son preocupantes para cualquier administrador público.

Por esa razón ahora hablamos de doce, el primer año creo que hablamos de seis y se han ido incrementando y yo le diría una cosa, con estas áreas de opacidad podríamos instrumentar programas prioritarios de gobierno en una buena parte. De manera que por primera vez auditamos la deuda pública.

Ahora, ¿qué estamos haciendo? Tenemos que regresar a esa auditoría, quizá en la cuanta pública del año 2006,

de manera que podamos evaluar cuál ha sido el comportamiento de la deuda durante estos seis años. Muchas de estas auditorías se van a hacer con ese enfoque, con un enfoque integral para tener una visión con perspectiva que permita tener los elementos de una correcta evaluación; de manera que vamos a proceder a ello.

Sanciones. Como decía yo en mi mensaje, tenemos facultades para sancionar, para efectuar sanciones de carácter económico resarcitorio, pero la facultad para imponer sanciones administrativas corresponde a la Secretaría de la Función Pública y ahí nosotros lo que hacemos es ser promoventes, si derivado de nuestra fiscalización detectamos una situación de esta naturaleza, de inmediato le damos vistas a la Secretaría de la Función Pública o al órgano interno de control, solicitándole nos mantenga informados de la manera en que evoluciona y se finiquita esta presunta responsabilidad administrativa.

Y en materia penal, obviamente, cuando nosotros detectamos que hay la presunción de una conducta indebida con efectos patrimoniales, lo que hacemos de inmediato es hacer y efectuar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Cosas que han acontecido y los casos más conocidos fueron los del Pemexgate y el de PROVIDA, como otros ejemplos.

De manera que estas serían mis respuestas a las preguntas que usted me ha hecho.

Pregunta: Si me permite el señor Auditor Superior de la Federación un brevísimos comentario a lo que ha expuesto y no cuestionamiento sino pedir sus luces en un segundo punto.

Se ha mencionado que entidades como de donde provengo, Hidalgo es de las cuatro que carecen de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; que es cierto.

Y se menciona como si fuéramos en un rezago, cuando en realidad queremos nosotros tener una ley que no presente después involuciones como en algunas entidades se ha estado dando y ustedes la conocen, se ha mencionado aquí Jalisco.

La consulta que se ha hecho durante todo este año a partir de los primeros meses y que concluimos el pasado mes de julio, en los 84 municipios de la entidad es con la participación de todas las organizaciones

sociales, incluyendo aquellas de indígenas y de grupos vulnerables que a veces dista mucho el querer ser.

Es decir, queremos que ellos tengan un trato privilegiado, que ellos sean escuchados, que no haya opacidad en el empleo y destino de los recursos para los programas destinados a ellos, pero no tenemos ni la herramienta, ni la sapiencia, ni el órgano adecuado.

De ahí mi cuestionamiento para pedirle a usted su consejo para que todos aquellos órganos que en su momento vigilen el cumplimiento de la Ley, realmente dispongan de ese principio de autonomía y no quede en frustración de recomendaciones y de consejas, sino que se llegue realmente al objetivo final de la transparencia y del acceso a la información pública.

Y segundo, señor, aprovechando esa sapiencia que usted indudablemente tiene, los fideicomisos, como lo mencionó usted, han sido hasta ahora cajas totalmente selladas, a las que ni con el “Ábrete, Sésamo” podemos tener acceso.

Le doy el caso concreto: Fideicomiso 1928, con recursos de aproximadamente 600 mil millones de pesos para este año; fideicomitentes y fideicomisarios los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para resolver problemas comunes de la Zona Metropolitana del Valle de México, concretamente en el tema del agua.

Fideicomisario, o más bien responsable de los proyectos de todo este Fideicomiso: la Comisión Nacional del Agua.

Dénos usted la fórmula para que los ciudadanos de carne y hueso tengamos acceso a ese derecho constitucional de la transparencia de esos recursos.

Ponente: Arturo González de Aragón.

Bueno, desde luego el mejor asesor en materia de Ley de Información obviamente es el IFAI. Sin embargo, yo haría algún comentario.

Cuando hablaba de las áreas de opacidad y riesgo, mencioné que estados y municipios es de las áreas más oscuras que hay en el país.

¿Por qué razón?

Porque en el momento que reciben los recursos públicos federales, amparados en la Ley de Coordinación Fiscal que señala que una vez que ingresan estos recursos pasan a ser propios, por ahí había confusión que, como comentaba yo, ya aclaró la Corte: se pueden registrar como propios, pero no pierden la naturaleza de recursos públicos federales.

Bien. ¿Cuál es el problema?

Que hay una falta de cultura administrativo-presupuestal en muchos de los municipios de nuestro país; sus sistemas de contabilidad son sistemas de contabilidad muy atrasados, que sólo llevan registros de ingreso-gasto, puro flujo de efectivo; y no importa lo que adquieran, eso se va al gasto: automóviles, muebles.

Esa es una de las grandes preocupaciones que nosotros tenemos porque no se registra el activo, no se controla el activo, no se inventaría el activo y por lógica tampoco se refleja en el patrimonio público.

Al terminar las Administraciones Municipales, limpian la casa. No dejan más que las llaves y esa es una afrenta para todos los mexicanos; eso no lo podemos aceptar, no lo podemos permitir.

Estamos trabajando en un grupo para obligar a todos los estados y los municipios —y perdón la palabra— porque todos los estados y municipios deben de tener una responsabilidad de preservación patrimonial porque ese patrimonio pertenece a todos los mexicanos.

La única manera de lograrlo es a través de un sistema contable que incluya la parte patrimonial, pero que sea obligatoria para que cuando haya cambios de gobernadores y de presidentes municipales, haya una transparencia y una adecuada rendición de cuentas y se entreguen todos los activos que han sido adquiridos con el patrimonio que nos pertenece a todos. Ésta es una de las áreas más preocupantes que hay.

Fideicomisos, que lo acaba de mencionar, es otra pero aquí yo diría que ya tenemos ganada cuando menos la batalla a nivel facultades.

Cuando nosotros empezamos a revisar el rescate bancario, nosotros nos encontrábamos con que es secreto fiduciario, es un fideicomiso privado y no nos dejaban entrar a ningún lado.

Toda la revisión que hicimos la hicimos de lado del comprador, que era el Gobierno Federal; pero del lado del vendedor, jamás nos dejaron entrar para ver cómo estaba la composición de todas esas compras que en muchos casos eran indebidas y que habían sido pagadas a precio de oro y que seguimos pagando todos los mexicanos.

Ante ese tipo de circunstancias, presentaron dos controversias en nuestra contra, las perdimos; pero a pesar de que las perdimos, logramos recuperar 10 mil 856 millones de pesos en beneficio de todos. La única institución que ha logrado recuperar un peso.

¿Qué se hizo ante esta preocupación de todos los actores políticos?

Se gestionó primero un acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y la Función Pública para obligar a todos los fideicomisos a entregar información a la Auditoría Superior de la Federación, entre otros.

Pero luego vino la labor del legislador, apoyada por la Auditoría Superior, donde se propuso un cambio al artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior, donde se incluyó el reconocimiento expreso de ese tipo de

figuras para que estuvieran sujetas a transparencia, rendición de cuentas y fiscalización.

Fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados, de manera que ahí podemos decir que tenemos otra batalla ganada, igual que ganamos la batalla de las universidades públicas. Sin embargo quedan muchos pendientes.

Y me gustaría terminar simplemente con una reflexión. Todos pedimos que el prójimo sea el que haga los esfuerzos, el que se comprometa, que se haga la voluntad de Dios en los bueyes de mi compadre. Pero yo recuerdo a Alexei Nikolajewitsch Graf Tolstoi que decía: “¿Quieres cambiar al mundo? Empieza por cambiarte a ti mismo”.

Señores, muchas gracias.

Moderador: Alonso Gómez Robledo Verduzco. Comisionado del IFAI.

Pregunta: ¿Qué sucedió con la caja chica que tenía el Presidente en anteriores sexenios, cómo se está manejando ahora ese volumen económico?

Porque se decía primero que era la caja chica del Presidente, que de ahí agarraba recursos para uso personal, patrimonialista, pero además para corromper políticamente y entonces por eso es que se han creado toda serie de Franksteins que luego no se quieren adecuar al marco jurídico y legal en este país. ¿Qué pasó con la caja chica?

Y luego la otra muy puntual, ¿cómo va la cuestión ésta de la auditoría a los segundos pisos aquí en el DF, en qué quedó?

Ponente: Arturo González de Aragón.

Bueno, en relación a la caja negra obviamente antes había una partida de la cual disponía cualquier Presidente de la República, que no era comprobable y no era auditable. Esto se terminó con el Presidente Zedillo, si mal no recuerdo. Y recientemente ha habido por ahí alguna intención de revivirla.

Yo creo que esto habrá que evitarlo a toda costa. No puede haber un solo peso público que no sea transparente, que no rinda cuentas y que no sea auditable. Pero obviamente esto lo tendrán que acordar los legisladores.

Ya no ha habido dotación de recursos en este sexenio para esos fines. Pero como les decía yo, no es auditable; si se hubiera dotado de recursos esa partida, pero creo que ya fue quitada. No sé, aquí los abogados son los que me tendrían que recordar porque este manejo efectivamente era totalmente discrecional; no se rendían cuentas, no era comprobable y no era fiscalizable. Obviamente eso era un absurdo.

Pero también yo me iría al absurdo de los fideicomisos: 675 mil millones de pesos, casi el nueve por ciento del Producto Interno Bruto. Lo que me alegaban y creo que es un buen comentario: Oye, ya está en la cuenta pública, ya se ejerció. Pues efectivamente lo daban por ejercido a través de una transferencia electrónica o una cuenta por liquidar certificada.

Se le daba la salida del presupuesto público y se iba como aportación a un fideicomiso público y se acababa la transparencia y se acababa la rendición de cuentas.

Y ahora yo me pregunto, ante la gran carencia de recursos públicos que hay en este momento, por qué no vemos qué ha pasado con 675 mil millones de pesos de activos, dónde están, a dónde fueron a parar, dónde está la rendición de cuentas cuando hay fallas hasta en el registro obligatorio que se debía de tener en la Secretaría de Hacienda.

De manera que ahí legalmente ya conseguimos su transparencia, pero ahora habrá que hacer la tarea con la fiscalización.

La otra pregunta, la de los segundos pisos. Nosotros el año pasado con la cuenta pública 2004 auditamos la parte de recursos públicos federales pero ahí nos volvimos a encontrar al Franksteins del fideicomiso. Las mala artes se aprenden muy rápido: transfirieron los recursos públicos federales a un fideicomiso y el fideicomiso lo encontramos que tenía algún problema de control, algún problema de transparencia, ya con todas las recomendaciones derivadas de nuestra auditoría se tomaron acciones correctivas para ello; sin embargo, la parte más importante es que esos recursos debieran de ser totalmente transparentes, desde que son transferidos de la federación a cualquier gobierno y ese gobierno debe cumplir con las medidas de control establecidas para el ejercicio de ese tipo de fondos, como es el llevar cuentas separadas, el llevar la comprobación adecuada, cumplir con la normatividad del ejercicio de los fondos, a través de los cuales se transfieren estos recursos.

¿Cómo está? Yo le diría que hay un momento en que cuando no se llega al principio de definitividad al que estamos sujetos con base en la Ley de Fiscalización Superior, no podemos informar hasta que no sienta estado. Nosotros en este momento todavía está en un proceso de aclaración, en un proceso de seguimiento, de una serie de observaciones y recomendaciones que tendrán que terminar todos su proceso para que nosotros lo podamos informar a la Cámara de Diputados y en ese momento pase a ser público. Estas son las normas a las que estamos sujetos en estas materias. ¿Había alguna otra pregunta por ahí?

Pregunta: Sí, gracias. Voy a romper el esquema de interrogatorio que usted amablemente ha contestado a las cuestiones que han presentado los compañeros. Y me quiero referir a lo que es algo que estamos sufriendo las Unidades de Enlace para la aplicación de la Ley de Transparencia.

Desde el principio, desde hace tres años, vimos la necesidad de que se dieran recursos para poder sustentar todas las demandas de la ciudadanía y contestar sus preguntas adecuadamente. Esto ha ido creciendo en estos años y todos hemos tenido que invertir recursos humanos, recursos técnicos y algo de recursos financieros para poder solventar las respuestas de la ciudadanía.

Un caso concreto es el que tenemos en este momento en el cual el de responder a esa pregunta nos va a costar algo así como 250 mil pesos. El IFAI ha dado un término amplio para poder hacer la contestación. ¿En dónde vamos a obtener estos recursos?, ¿cuándo se nos va autorizar por parte de la Federación el de establecer las partidas presupuestarias para poder atender eficientemente a las demandas de la ciudadanía? Esa sería mi pregunta concreta.

Ponente: Arturo González de Aragón.

Bueno, desde luego, yo le comentaría que la parte de la Ley Federal de Transparencia corresponde al IFAI contestarla, pero obviamente, las partidas presupuestales y el no tener asignada una partida para poder cubrir el costo de la reproducción de la información solicitada, pues tendría que ser prevista, ya sea a través de una transferencia interna del presupuesto público, cumpliendo con la normatividad existente, considerando el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, pero si no, pues obviamente se tendría que solicitar para el futuro algunas partidas específicas en esta materia que pudieran hacer frente.

Yo entiendo, como la reciente petición de *Proceso*, si mal no recuerdo, para que le den todas las cédulas de votación, ¿no?, pues obviamente esto lo tiene que resolver el IFAI está dentro de sus facultades. Pero también pensemos y reflexionemos un momento, ¿cuánto representará para el IFE la reproducción de todo este universo? Yo creo que, cualquiera que sea la respuesta, en términos de las facultades que competen al IFE, el que en algún lado se satisficiera el poder proporcionar copias de todo este proceso, sería un problemón monumental. Y creo que recursos públicos para ese fin el IFE, creo que no los tiene considerados. Esa sería mi respuesta.

Pregunta: Rebeca Muñoz.

Bueno, pues su servidora, Presidenta de la Comisión de Transparencia de Tlaxcala, únicamente quiero patentizar mi reconocimiento a usted, señor doctor, por esa brillante y transparente exposición que, sin duda, nos da luz y despeja dudas.

Quiero manifestarle, en vista de que escuché que cuatro estados no han firmado convenio de colaboración, por lo tanto, tengo entendido que Tlaxcala ya firmó convenio de colaboración. Sin embargo, a dos años de crear la Ley de Transparencia y a un año de vigencia, nació sin presupuesto y por lo tanto, poco se puede hacer.

Es el mismo caso que acaba de exponer la persona que me antecedió en el uso de la palabra. Sin embargo, vamos a seguir luchando para que en Tlaxcala realmente sea una realidad la operatividad de la transparencia porque por el momento considero que es letra muerta.

Ponente: Arturo González de Aragón.

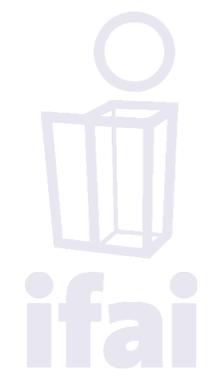
Muy breve comentario. Desde luego, y nos pasa mucho aquí en México, creamos leyes, creamos organizaciones que no tienen presupuesto. Eso habrá que corregirlo obviamente.

Pero algo que me preocupa, y se los digo sinceramente, es que empiece a haber retrocesos. Yo creo que en materia de transparencia, rendición de cuentas y Fiscalización Superior la sociedad, como un todo, tiene que manejar un frente común para evitar a cualquier costa cualquier retroceso en la materia, y cuando este exista hay que denunciarlo públicamente.



transparencia

2006 Semana Nacional



TRANSPARENCIA Y SERVICIO PÚBLICO: RECuento DE TRES AÑOS

Ponente: Eduardo Romero Ramos. Secretario de la Función Pública.

Moderador: María Marván Laborde. Comisionada del IFAI.

Antes de dar lectura a la semblanza quisiera decir —porque creo que es simplemente una cuestión de justicia, que rebasa con mucho el currículum del Secretario Eduardo Romero Ramos— que desde la Secretaría que ocupa y de manera personal ha sido un gran aliado de este proyecto.

Sin lugar a dudas el IFAI no sería hoy lo que es, ni la transparencia y el acceso a la información sería tomado tan en serio por las dependencias y entidades de la Administración Pública, si él desde la Secretaría de la Función Pública no hubiera respaldado activamente este proyecto de palabra y —mucho más importante— de obra.

Dado que estamos a fin de sexenio, quiero hacer este reconocimiento público, que sé que comparten mis compañeros comisionados y les pediría un aplauso por esto para él.

El licenciado Eduardo Romero Ramos es originario de Chihuahua, Chihuahua; licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua.

Realizó estudios en Georgetown, Universidad de Washington, D. C., así como un Postgrado en Derecho Fiscal en la Universidad Panamericana y diversos estudios en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa.

En el ámbito docente, el licenciado Romero Ramos ha impartido diversos cursos, cátedras y conferencias en instituciones de educación superior.

En el ámbito del sector privado, fue funcionario bancario durante seis años en el Grupo Comermex y Banca Serfin.

Trabajó durante dos años como Agente del Ministerio Público y dentro del Poder Judicial de Chihuahua, Estado en el que también fue Secretario General de Gobierno de 1992 a 1997.

De diciembre de 2000 a abril de 2003 se desempeñó como Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, misma que después fue transformada en la Secretaría de la Función Pública y ha fungido desde abril de 2003 hasta la fecha como Secretario de dicha Secretaría, designado por el Presidente de la República.

Ponente: Eduardo Romero Ramos.

Muchísimas gracias, doctora Marván. Realmente le agradezco estas expresiones que me halagan pero que sin duda quizá sean, en una buena parte, inmerecidas.

Saludo con afecto y respeto al maestro Alfonso Lujambio, Comisionado Presidente del IFAI y también aquí, a la doctora María Marván, Comisionada y ex-Presidenta de este Instituto.

Es realmente —de veras— honroso que nos acompañen distinguidos servidores públicos federales, estatales, municipales, miembros de la comunidad académica, especialistas nacionales e internacionales, miembros de la sociedad civil. Me da mucho gusto estar con ustedes.

Mi responsabilidad como Secretario de la Función Pública en el actual Gobierno Mexicano, que ha demostrado tener una clara vocación democrática y también mis convicciones personales, me han comprometido y me vinculan —con sinceridad se los digo— profundamente con el espíritu y los propósitos de esta trascendente reunión.

Hoy se ha abierto una nueva oportunidad para la deliberación, la reflexión en torno a este tema que es uno de los fundamentales de la agenda democrática de México.

Sin duda hoy vivimos en el país nuevas realidades, con el nuevo orden se ha privilegiado el ejercicio irrestricto de derechos ciudadanos fundamentales y una libertad de expresión y de crítica sin restricciones y sin limitaciones.

En efecto, el señor presidente Vicente Fox ha ejercido su mandato con la plena convicción de que un gobierno democrático tiene que abrirse a la sociedad y mostrar —sin cortapisas— la forma en que cumplen con sus obligaciones, la forma en que toma sus decisiones y gestiona los programas públicos.

Es claro que cuando las instituciones públicas son transparentes y rinden cuentas de su quehacer, se pone un dique al autoritarismo, a la discrecionalidad, a la corrupción.

En estos seis años los hechos de gobierno han demostrado que han quedado atrás los tiempos de la secrecía, de la opacidad y del ocultamiento, cuando la información pública o en posesión del gobierno, es un bien público cuya apropiación por la sociedad es un derecho efectivamente tutelado por el Estado.

Con la transparencia se ha tendido un puente de comunicación, de colaboración y de corresponsabilidad entre la autoridad y los actores sociales. Están puestas las bases de un nuevo diálogo democrático entre gobierno y sociedad, es decir, de un diálogo entre iguales, un público informado, un diálogo permanente y constructivo.

En México la transparencia ha fortalecido la primera y más importante institución de cualquier democracia: la ciudadanía.

El propósito ha sido facultar a los ciudadanos y promover su participación en los temas del interés público, con lo que además se está fundando un verdadero sistema democrático, de pesos y contrapesos, al ejercicio de la autoridad. Se está construyendo una ciudadanía de calidad, queremos que sea de alta intensidad, cada vez más motivada y preparada para el debate y la discusión en los espacios públicos.

La formulación de las políticas públicas, la mejora de los servicios gubernamentales, la vigilancia de la legalidad en los actos de la autoridad y en el ejercicio del gasto



público, constituyen procesos esenciales de la responsabilidad de gobierno, que gracias a la transparencia, cuentan en la actualidad con una amplia participación social.

De la misma forma, la apertura gubernamental está dando paso a un sólido y eficaz sistema de rendición de cuentas que obligue a la autoridad frente a la sociedad.

Hoy se gobierna por ello sabiendo que no solo se deben hacer públicos los actos y las decisiones de la autoridad, sino que es fundamental, además, explicarlos, argumentarlos, justificarlos en función de metas y objetivos comprometidos y de los fines últimos del Estado.

Gracias a que ahora México cuenta con esta infraestructura normativa e instrumental para la transparencia, se está poniendo al alcance de toda la sociedad información suficiente y de calidad que le permite conocer y evaluar las acciones y resultados alcanzados en la gestión de gobierno.

De esta forma, están ya activados círculos virtuosos de la rendición de cuentas, propiciando que los juicios ciudadanos sobre el desempeño gubernamental sean cada vez más objetivos y útiles porque están sustentados en hechos y en razones, y no solo en las meras perfecciones y menos aún, en prejuicios.

Muestra de ello, es el programa de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal, 2000-2006, contenido en el acuerdo presidencial que se publicó el 14 de septiembre del año pasado, 2005, cuyos lineamientos, además, fueron expedidos un mes después el 14 de octubre del 2005, por esta Secretaría a mi cargo, la de la Función Pública.

Este programa de rendición de cuentas es un programa sin precedentes en la historia de la Administración Pública Federal ya que contendrá, en forma pormenorizada, el informe sobre la situación en que se recibió la administración en el año 2000; además de los resultados alcanzados por las 278 instituciones federales en la gestión de los programas de gobierno y en el ejercicio de los recursos públicos.

Por vez primera, la sociedad mexicana tendrá acceso directo a esta información, a través de los portales de transparencia de las dependencias y entidades.

En la primera etapa de este programa de rendición de cuentas, que de manera expresa la ley no lo estipula, se estructura a partir de un mandamiento del señor

Presidente, y les digo, en esta primera etapa, para el día primero de septiembre, la información relativa a los primeros cinco años de esta administración, estará disponible para consulta de la ciudadanía.

Es claro que en esta nueva etapa de la vida democrática de México, la ciudadanía ha recuperado la potestad que por esencia le corresponde sobre los actos de gobierno. Y en materia de transparencia no sólo puedo decir que es a partir de la Ley de Acceso a la Información, la Ley Federal, que el gobierno se pone a trabajar sobre el tema de transparencia.

Desde el primer día de la administración pública, encabezada por el presidente Fox, el día 2 de diciembre del año 2000, para ser exactos, el señor presidente Fox crea una Comisión Intersecretarial encargada del tema de transparencia. Prácticamente dos años antes de que la ley fuese promulgada. Y además la ley tuvo un año que nos dio para la preparación administrativa. Pero desde el día 2 de diciembre el gobierno encabezado por el Presidente Fox, arranca sus trabajos y tareas en busca de perfilar, diseñar y poner en práctica una política pública de transparencia.

En materia de transparencia y rendición de cuentas los resultados y avances alcanzados desde el inicio de la administración están a la vista de la sociedad. En ello es fundamental que el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 haya reconocido la necesidad de un gobierno abierto y transparente, obligado a recuperar la credibilidad y confianza de los ciudadanos.

De esta forma, ha quedado inscrita por primera vez en el documento rector de la planeación nacional esta nueva política pública que ha guiado los esfuerzos gubernamentales en estos seis años. Ya les decía, uno de los primeros actos de gobierno consistió en poner en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia, la instalación de esta Comisión Intersecretarial. Con ello, se abrió brecha en el Gobierno Federal, estableciendo amplios programas institucionales de fomento a la transparencia y propiciando que desde el 2001, gran cantidad de la información en las dependencias y entidades se hiciera pública a través de Internet.

Lo que el gobierno fue haciendo, fue seguir el debate y la discusión que se daban entre las diversas fuerzas políticas, grupos de la sociedad civil, medios de comunicación y en comisiones de Congreso, en torno a la discusión, al diseño y a la redacción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con motivo de todos estos debates

se fueron perfilando con claridad qué es lo que la ley nos habría de solicitar cuando fuese aprobada, puesta en práctica, puesta en vigor.

La administración se fue preparando y por eso es que los resultados que ustedes hoy escuchan no pueden ser entendidos si sólo hubiésemos trabajado tres años a partir de que la ley se pone en vigor en junio del 2003 al día de hoy. La verdad es que trabajamos desde el 2001, desde el inicio del gobierno del presidente Fox.

Sería prolijo describir todas las acciones, medidas y programas de transparencia emprendidas en el sexenio, por lo que ahora quiero destacar solamente algunas que son para nosotros significativas. Esta Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción tiene un programa operativo de transparencia para cada dependencia y entidad de las 270 y tantas que hay en la Administración Pública Federal.

Tiene un encargado en cada dependencia, entidad, fideicomiso, desconcentrado, lo que ustedes quieran, el nombre que tomen las dependencias, las entidades, los organismos hay un enlace, hay un encargado de dar seguimiento a estos programas operativos de transparencia.

De manera que podríamos contabilizar miles de acciones concretas, pequeñas sin duda la mayor parte de ellas, pero importantes. La suma de ellas todas es lo que ha venido haciendo y logrando verdaderamente la administración federal empiece a ser estimada por la sociedad como una administración transparente que cumple en los hechos con esta política pública que ahora está perfectamente definida en nuestra Ley Federal.

Ha sido muy importante un programa de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, con el sector empresarial y con las instituciones de la academia y la investigación; tenemos formalizados 50 acuerdos de colaboración.

A través de éstos se ha venido promoviendo el fortalecimiento de una mayor conciencia ciudadana sobre los costos de la corrupción, de la opacidad, a la vez que se ha logrado la cultura de cada día mayores espacios de transparencia e integridad en la sociedad en general, pero también espacios de sociedad que exijan al gobierno mayor transparencia y rendición de cuentas.

Hemos abierto un amplio frente de sensibilización a la niñez para que desde ésta etapa de la vida entiendan niños y niñas, entiendan y aprecien el valor de la transparencia y sus repercusiones en la calidad de vida familiar y como seres humanos. Tenemos concursos infantiles como el de *adiós a las Trampas*, en el que recibimos pinturas y dibujos y pequeñas historias de niños y niñas mexicanas, que entiendo el año pasado nos llegaron algo así como 12 mil al concurso. Hay una participación muy importante.

Un ejemplo de la creciente intervención de la sociedad en el fomento a la transparencia, además, lo constituye un programa de testigos sociales, cuya intervención en la revisión de las bases previas de licitación, en la vigilancia de los procesos de contrataciones gubernamentales se ha convertido en un importante factor de eficiencia y, sobre todo, de transparencia.

Evidentemente los testigos sociales son utilizados en aquellas licitaciones o compras que son verdaderamente importantes, trascendentes que representan las cuantías más altas dentro de las compras de gobierno.

La participación de dirigentes de la sociedad civil y del empresariado mexicano comprometidos con el desarrollo del país, a través de un Consejo Ciudadano para

la Transparencia resulta de un gran valor para la Secretaría de la Función Pública en estas tareas que desempeñamos.

En estos tres últimos años hemos promovido exitosamente prácticas en las que intervienen tanto los organismos de gobierno como diversas redes ciudadanas, lo que está abonando en la edificación de la cultura de transparencia.

Hay un programa por ejemplo, muy interesante de la Secretaría de Salud con clubes Rotarios que se estructuran como organizaciones o redes sociales que realizan tareas de monitoreo ciudadano, de monitoreo en la calidad de los servicios hospitalarios a lo largo y ancho del país. Este ejemplo nos inspiró para realmente diseñar con gran cuidado esta iniciativa que llamamos de monitoreo ciudadano y que ha ido avanzando a un buen ritmo.

Es muy trascendente, también, mencionarles que la aplicación de modernas tecnologías de la información, en la innovación y mejora de los procesos y servicios gubernamentales, porque como lo reconoce la propia OCDE estos esfuerzos impactan positivamente en la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuando se pone a disposición de la ciudadanía información pública de calidad, oportuna, organizada, automatizada, el manejo del gobierno electrónico hace más transparente al gobierno. Por eso la apuesta del gobierno federal mexicano a la política de gobierno electrónico, de gobierno digital es muy alta.

México ocupa el lugar once en el rubro de sofisticación de servicios electrónicos ofertados a la sociedad. Pero desafortunadamente tenemos el lugar 31 ó 32 en la tabla general de países porque nuestra sociedad ocupa aproximadamente el lugar 58 ó 60 en las capacidades y habilidades que la sociedad tiene para hacer uso de estos servicios.

O sea, el gobierno mexicano particularmente el federal, está sobre ofertando sus servicios electrónicos. Entonces, tenemos problemas de conectividad, necesitamos más computadoras en los hogares, más habilidades en la sociedad para hacer uso de los servicios electrónicos. Ese es el reto fundamental de México como país en este momento en materia de gobierno electrónico.

Tenemos un *portal ciudadano* del gobierno federal que obtuvo un galardón internacional que constituye un poderoso instrumento electrónico con el que la población puede satisfacer, realizar trámites o incluso

dar satisfacción a peticiones; tenemos más de mil 800 trámites y servicios, además de una cantidad impresionante de contenidos informativos y recibimos diariamente más de 20 mil visitas.

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, COMPRANET, constituye el primer Sistema de Licitaciones Públicas Gubernamentales vía Internet, que se establece en Latinoamérica desde 1996, aproximadamente 97, y que se aplica en toda la Administración Pública Federal y cada vez más se extiende al ámbito de Entidades Federativas y municipios.

En esta Administración la aplicación del COMPRANET, por supuesto que la hemos hecho avanzar, hemos logrado que evolucione, que experimente importantes cambios y mejoras, pues a partir del año 2000 ya establecimos disposiciones para que COMPRANET dejara de ser solamente un aparador de información o un simple depositario de archivos y documentos de contrataciones gubernamentales.

COMPRANET se convirtió así en una herramienta, en una plataforma en la que se puedan llevar a cabo en línea licitaciones electrónicas. Realiza, pues, ya, da servicios de transacción.

Y aproximadamente más del 50 por ciento de nuestras licitaciones federales tienen la posibilidad de realizarse electrónicamente. Hay aproximadamente 65 mil empresas en México que son nuestras usuarias en COMPRANET.

Les decía que el año pasado, 2005, más del 50 por ciento de las licitaciones ya están llevándose a cabo por este medio de manera electrónica. Aclarando, el cien por ciento de la información de las compras gubernamentales y de las contrataciones está en COMPRANET.

Pero tenemos todavía algunas entidades más pequeñas u organismos más pequeños que todavía no han desarrollado sus capacidades y habilidades para poder llevar a cabo licitaciones electrónicas. Pronto, creo, que debemos llegar al punto en hacerlo obligatorio para todos.

Al inicio del Sexenio 2001-2002 fue un programa que la Secretaría de la Función Pública promovió, pero lo dejó optativo y fuimos invitando a las grandes compradoras, a las grandes contratantes a entrar primero.

Mucho más del 50 por ciento de los recursos del dinero que se contrata se realiza electrónicamente, esto significa que no hay necesidad de estar físicamente en las oficinas donde se realiza la licitación.

COMPRANET registra aproximadamente 22 mil 500 consultas diarias, y a la fecha tiene 32 millones de visitas.

Próximamente debemos poner en operación lo que hemos llamado el *Proyecto COMPRANET Plus*, que debe aportar un avanzado sistema de clasificación y búsqueda de información, y con ello importantes elementos que habrán de servir de soporte a las instituciones y o a la propia sociedad para el análisis y la toma de decisiones en Materia de Obra Pública y de Adquisiciones.

Hoy nuestra base de datos no es inteligente en COMPRANET, ahora queremos que lo sea y que, por lo tanto, ya podamos tener buscadores y saber a cómo se pagaron los lápices en esta dependencia y compararlos, con cuánto pagó esta otra dependencia, cuántos lápices compró. En fin, precios, este tipo de manejo de información, todo ello transparente.

En materia de inconformidad es algo íntimamente vinculado a las contrataciones gubernamentales. Quizás deba mencionarles que el Gobierno Federal compra entre 25 y 30 mil millones de dólares por año, o algo así como el cuatro por ciento del Producto Interno Bruto anual.

En materia de inconformidades, que son los recursos que contempla la ley para que los contratantes en una licitación puedan impugnar las decisiones de la autoridad, se han transparentado totalmente también nuestros criterios.

Aquí ponemos un ejemplo sencillo pero muy útil para los licitantes, para los abogados de los proveedores del Gobierno Federal, para las propias contratantes. La Secretaría de la Función Pública en su página tiene los criterios que sostiene, que son los criterios de la Secretaría, que son internamente obligatorios, el contenido de los fallos, de los principales fallos que tenemos, los hacemos públicos todos, dejando afuera sólo nombres y otro tipo de cosas.

Creo que es probable que en materia de adquisiciones no dejemos fuera nada, porque los nombres en materia de contrataciones sí son públicos.

Pero sí habrá datos relacionados con escrituras o algunos confidenciales que presentan los interesados. Pero todo lo transparentable ahí está transparente.

Queremos con ello tener una jurisprudencia administrativa que haga transparente, disponible para todos los interesados en la materia de contrataciones, cuando desean impugnar una decisión dentro de un proceso.

Paralelamente estos avances y con el fin de impulsar mayores niveles de transparencia, así como una óptima rendición de cuentas, productividad y eficiencia en los procesos de obra pública.

Además, el presidente Fox promovió importantes reformas y adiciones a la Ley de Adquisiciones.

Estas reformas implican beneficios, eliminan márgenes de opacidad, acotamos espacios de discrecionalidad, convocamos a la auditoría ciudadana.

Ahora cualquier persona puede asistir como observador a cualquier acto en una licitación en México, lo que estaba prohibido antes de la Reforma, sólo podían participar los interesados. Hoy puede ir cualquier persona, sólo se registra y debe

permanecer en silencio, no puede intervenir pero puede ser “dedor”, como se dice en Sudamérica.

También existe la obligación de publicar en Internet las pre-bases, un gran debate sobre las compras gubernamentales.

¿Por qué decidiste en tus bases en la convocatoria comprar estos bienes?

Bueno, la ley obligó a hacer una publicación previa del proyecto de bases, y queda abierto a que los interesados, las cámaras, las asociaciones antes de que se lance la convocatoria puedan enviar sus comentarios, recomendaciones, de manera tal que las bases, una vez que se hace la convocatoria, no son una sorpresa para nadie. Aquí tenemos otra vez más transparencia.

Igualmente los procesos de invitación a cuando menos tres personas que no se transparentaban en COMPRANET ya se están difundiendo en páginas de Internet, y hemos eliminado los requisitos que limitaban la participación en estos procesos.

Se ha establecido en la Ley que el Programa Anual de Adquisiciones y Obra Pública del siguiente ejercicio se publique en Internet el último día de noviembre del año en curso y en marzo del subsiguiente.

Esto es, ahora en noviembre de este año tiene que publicar lo que va a comprar el año que entra cada dependencia o entidad, tiene que informarle a la comunidad de negocios, de proveedores, qué es lo que va a comprar, qué es lo que va a contratar en obra. Y en marzo, obviamente lo publica como un proyecto en noviembre y en marzo ya tiene que ser un documento más definitivo.

Próximamente también se habrá de publicar el Reglamento de estas reformas que se ajustan a las leyes de Obra Pública y también a la de Adquisiciones y estamos contemplando instrumentos como el siguiente; una *bitácora electrónica de obra*, con lo cual vamos a complementar con la transparencia en la fase de ejecución.

Esta bien, ya me dijiste gobierno cuáles eran tus pre-bases, pude asistir como observador a las licitaciones, a las reuniones y a las audiencias, son públicas, finalmente ya me dijiste a quién le vas a comprar o quién va a hacer la carretera, ahora dime cómo la va ejecutando, cuál es el ejercicio financiero, cómo va, qué avances tiene, cuál es el ejercicio físico, ponme una foto del puente al mes tal y cada tanto tiempo me vas actualizando para que todos podamos ver cómo avanza,

cómo se ejecuta un contrato por parte de nuestros proveedores o contratistas o bien si ya se entregó la mercancía, en qué fecha, bitácoras de cumplimiento de ejecución.

También a través de la mejora regulatoria hemos buscado garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con más facilidad, con seguridad, rapidez y transparencia, construimos una *Normateca en línea*, es un catálogo comprensivo, sencillo, de todas las leyes y normas vigentes en el gobierno federal que permiten un rápido y fácil acceso a la consulta.

En este contexto hemos promovido la publicación también dentro de estos temas de Normateca y Mejora Regulatoria, que hay que aclarar que la Comisión General de Mejoras Regulatorias tiene a su cargo verificar la calidad de la regulación hacia fuera del gobierno, pero hacia adentro del gobierno lo que regula el funcionamiento de la cocina por decirlo de una manera coloquial está a cargo de la Secretaría de la Función Pública y es fundamental y es importante que sea también en todo lo posible transparente, respetando, sin duda, que hay ciertos momentos de deliberación que hay que guardar la reserva hasta que la decisión se toma.

Así por ejemplo en materia de trámites hemos promovido la publicación de 262 cartas compromiso al ciudadano, relativas a trámites y servicios de alto impacto, gestionados en 63 organismos federales.

Estas cartas que realmente cubren algo así como el 90 por ciento de todos los trámites y servicios que el gobierno presta, estas cartas constituyen auténticos documentos públicos, son un instrumento muy valioso de transparencia porque todas las modalidades, los requisitos, los procedimientos, los responsables de la operación, de cada trámite, de cada servicio quedan perfectamente especificados en esta carta compromiso, está en lugar visible dentro de cada dependencia, en las páginas de Internet y contienen un compromiso en concreto en términos de calidad y tiempo, de entrega de los trámites de los bienes y servicios que el gobierno ha de proveer a la vez que de manera permanente se recibe una evaluación de los usuarios tendiente a la mejora continua.

Las cartas compromiso son una herramienta valiosa que ha probado su eficacia en Inglaterra, en España, en Canadá, en otros países y México creo que en el plano federal lo está haciendo de manera también eficaz y exitosa.

Con la publicación de estas cartas se ha abierto una vertiente de contraloría ciudadana, se invita a las organizaciones de la sociedad y a los ciudadanos a que presenten sus quejas, aporten sus sugerencias y tienen tal claridad y sencillez las cartas compromiso que para el ciudadano sí es fácil identificar en dónde falló la dependencia cuando efectivamente no lo ha hecho bien.

Ahora vayamos al servicio profesional de carrera ¿Qué tiene que ver con la transparencia? Mucho.

Representa también un valioso instrumento para asegurar no sólo la calidad, la eficiencia y la objetividad en la gestión de los recursos humanos sino en la total transparencia de esta gestión, los procesos de ingreso, designación, promoción del personal de mando y técnico quedan a la vista de la ciudadanía con lo que es por ley obligatorio mantener confidencial ciertas áreas de recursos humanos, ciertos datos en materia de recursos humanos que hay que mantener confidenciales.

Hemos avanzado en otros frentes de la gestión pública, como es el caso de fideicomisos, mandatos, figuras análogas que manejan recursos federales, para lo cual las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público emitimos en 2004 una reglamentación que permitió que estos instrumentos se convirtiesen realmente en un ejemplo de transparencia y de rendición de cuentas.

Los fideicomisos que por un tiempo fueron objeto de un gran cuestionamiento público y de críticas serias por parte de amplios sectores de la sociedad, hoy son materia de una transparentación bastante rigurosa, puntual, sencilla de entender, los fideicomisos no son ni buenos ni malos por sí solos, son instrumentos que pueden ser muy útiles y que el gobierno utiliza en ocasiones para afectar recursos concretos para un fin o un propósito específico.

Estos fideicomisos tienen una obligación de informar periódicamente, de publicar en las *Páginas de Transparencia* de las dependencias sus operaciones, su utilización, el ejercicio de los recursos públicos que maneja, a qué programa gubernamental está afectando ese fideicomiso, qué propósitos busca, cuáles ha logrado, en fin.

Otra acción fundamental en este período gubernamental ha sido la revisión y evaluación constante de las mediciones de percepción que en materia de transparencia y combate a la corrupción realizan en México periódicamente organismos de gran prestigio. Los respetamos, los hacemos nuestros, nos medimos conforme a ellos.

Desafortunadamente, la percepción de la sociedad respecto del comportamiento en materia de corrupción particularmente —porque parece que en materia de transparencia, parece que empieza a haber ya una tendencia a aceptar que el gobierno federal es más transparente— es que no han tenido el mejor comportamiento.

En el ámbito de la cooperación internacional, México juega un papel destacado en las Convenciones Anticorrupción de la ONU, la OCDE y la OEA.

Las áreas de oportunidad que señalan los índices mencionados, las recomendaciones que surgen de estas Convenciones, de los mecanismos de evaluación de la ONU, la OCDE, la OEA, las estamos cumpliendo; trabajamos fuerte para reorientar y tratar de poner en práctica las acciones estratégicas para lograr mejores resultados en esta materia.

Uno de los avances que representa un hito en la historia democrática de nuestro país sin duda lo fue la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública que creó esta Ley y que nos ha convocado este día a este evento.

Procuraré no profundizar, por supuesto, demasiado sobre este instrumento legislativo ya que sin duda habrá habido muchísimas intervenciones magistrales sobre el tema.

Estamos todos de acuerdo en que contempla este ordenamiento avances e innovaciones legislativas en relación a otros países que la muestran como un modelo a seguir y se empieza a mostrar ya como un claro referente internacional.

Hemos logrado, en muy poco tiempo, hacer realidad en el plano federal un nuevo derecho ciudadano: el de acceso a la información pública. Y se ha garantizado que este acceso se realice con inmediatez, con verdadera transparencia y sin condición alguna.

Los resultados en los tres años de vigencia de la Ley demuestran que la ciudadanía se ha ido haciendo cada vez más consciente de la existencia y utilidad de su nuevo derecho por lo que existe creciente interés en hacer del acceso a la información un medio de participación en la vida institucional del país.

Hay ya una cantidad muy importante de temas que se discuten en medios de comunicación y que nosotros, los que estamos dentro del Gobierno, conocemos que previamente la información que hoy públicamente se discute, fue materia de una solicitud de acceso a la información que se entregó en su oportunidad.

Cada día que nos toca hablar sobre el tema tenemos que ir a revisar la cifra de requerimientos o de peticiones de acceso a la información.

Aquí, en mi presentación, me pusieron que llevábamos 145 mil, pero la última cifra que me han dado y que seguramente podrá corroborar aquí María Marván es de 150 mil al 27 de agosto, o un poco más de 150 mil peticiones, de manera que la sociedad ha estado muy activa, solicitando información al gobierno.

Hoy podemos afirmar que la apertura informativa ha tomado carta de naturalización en el desempeño de las instituciones del Ejecutivo Federal.

Todas las dependencias y entidades han sido dotadas con Unidades de Enlace que atienden y gestionan las solicitudes, funcionan Comités de Información que

cumplen puntualmente con su cometido en la clasificación de la información, de acuerdo a los criterios legales.

En el tema del artículo 7, los organismos abrieron sus Portales de Transparencia a disposición del público y se mantienen en mejora continua.

Respecto al artículo 7, que contiene las Obligaciones de Transparencia, realmente, en este tema —por ejemplo— en concreto el gobierno avanza antes de que la Ley estuviese en vigor.

Para cuando la Ley se pone en vigor, el gobierno ya tenía aproximadamente un 60 por ciento de la información en *Portales*. No hubiésemos podido cumplir en tiempo con solo un año que la Ley nos concedió y por eso nos anticipamos.

Creo que también con esto, además, se confirma el compromiso del Presidente de la República y también la colaboración de todas las dependencias y entidades.

Los órganos de vigilancia y control asumieron plenamente su responsabilidad de vigilar los procesos, de aplicar —en su caso— sanciones legales que correspondan a quienes incumplen las disposiciones normativas.

Afortunadamente son muy pocas las sanciones que se han impuesto a servidores públicos.

Setenta y nueve asuntos nos ha turnado el IFAI en estos tres años, solicitando nuestra intervención, como órganos internos de control, para revisar si ha habido responsabilidad en algún caso concreto en que la información no se ha entregado.

En 46 casos sólo dimos seguimiento y finalmente las resoluciones se acataron.

En 33 asuntos hoy les puedo decir que tenemos 3 en investigación, 7 están en procedimientos administrativos de responsabilidades y 23 están concluidos.

De estos 23 concluidos, 18 fueron archivados —prácticamente todos ellos— porque lo que se discutía era si la información existía o no y lo que el órgano interno de control ha ido a hacer es verificar, investigar si sí existía o no la información. Al no existir, el servidor público no puede ser responsable o al no poder imputársele que la haya desaparecido, que la haya destruido u ocultado.

“La información no existe”, verificó el órgano interno de control y absuelve al servidor público. Pero tenemos

dos en que sí llevaron procedimiento de responsabilidades completo pero no se consideró legalmente que pudiese imputarse una responsabilidad a los servidores públicos y en dos casos sí se impusieron sanciones. Así estamos en estos números que son realmente números buenos para prácticamente tres años de funcionamiento de la ley.

El porcentaje de recursos de revisión interpuestos por los solicitantes ante el IFAI son alrededor del 5 por ciento, son cifras que ustedes han manejado en estas conferencias. Esto nos muestra de manera general un nivel aceptable de satisfacción en las respuestas. Hemos trabajado con el IFAI de manera muy estrecha buscando que las respuestas de la autoridad se apeguen puntualmente a los tiempos, condiciones y requerimientos de calidad exigidos.

Los indicadores de cumplimiento y desempeño de las dependencias y de los propios órganos internos de control, se miden conforme a indicadores de desempeño diseñados por el IFAI, en colaboración con el CIDE, un Centro de Investigación de la Ciudad de México, prestigiado. Estos indicadores se llevan puntualmente y están en acceso permanente y abierto para el IFAI. Y cada dependencia o entidad, cada organismo, y cada contraloría, lleva su indicador de desempeño y el IFAI tiene acceso a esa medición de desempeño.

En el cumplimiento de la ley, sin duda, jugó un papel fundamental este Sistema de Solicitudes de Información, el SISI, esto fue diseñado en un esfuerzo de colaboración del IFAI con la Secretaría de la Función Pública. El IFAI en ese momento estaba naciendo, no tenía la infraestructura de servicios, ni las capacidades instaladas para desarrollar el SISI, se desarrolla por técnicos de la Secretaría de la Función Pública. Posteriormente lo hemos transferido ya para su operación al IFAI. Pensamos que está en mejores manos que en las nuestras.

Y esta avanzada herramienta, ustedes lo saben, facilita a cualquier persona un acceso de manera virtual a una ventanilla de enlace de cualquier dependencia, pues solo el cuatro por ciento, según nuestros datos de solicitudes, se presentan de manera escrita o personal.

El derecho de acceso a la información pública y los nuevos instrumentos de transparencia han mostrado un gran potencial para el mejoramiento de la gestión de programas y servicios de vocación social. Se está trascendiendo la finalidad inmediata del derecho de acceso a la información para mirarlo ahora bajo una visión mucho más amplia de influencia en la capacidad de gobierno y en la eficacia de las políticas públicas.

Gracias a este programa de monitoreo ciudadano, que yo les comentaba hace un momento, que pusimos en marcha el año pasado, hemos revisado, se han realizado ya 24 ejercicios de diagnóstico y de revisión de programas y servicios sociales básicos que han realizado 30 organizaciones de la sociedad civil, por iniciativa propia o bien, lo pueden hacer a solicitud de las autoridades de responsables.

Las propuestas y recomendaciones generadas en estos ejercicios de monitoreo, sustentados en el uso y acceso de información pública, y en la aplicación de instrumentos de evaluación social, están siendo, se han convertido en vitales para fomentar la transparencia, la racionalidad y la eficacia de las acciones gubernamentales.

La expedición de la Ley Federal de Transparencia y la creación del IFAI, sin duda, constituyen un paradigma nuevo que en estos tres años ha permeado a los estados de la República, los ejecutivos estatales y algunos municipios han venido

promoviendo ya la expedición de sus marcos legales inherentes y la creación de sus órganos estatales.

La Secretaría de la Función Pública con pleno respeto a la autonomía constitucional de las instancias de la República ha apoyado con todo vigor estas iniciativas. Hoy 27 estados y el Distrito Federal cuentan con ordenamientos legales, sin embargo, hay claro oscuros en el plano estatal y municipal.

En estos seis años de gobierno hemos trabajado día a día y sin descanso para que la transparencia se asiente como una práctica cotidiana en la acción de gobierno y como un componente esencial de nuestro régimen de leyes y de instituciones. Están generadas las condiciones para que los organismos federales y los servidores públicos asuman nuevas actitudes, valores y hábitos y se conviertan en verdaderos agentes y defensores de la transparencia.

Hoy, por ejemplo, el servicio profesional de carrera evaluamos el tema de la transparencia y la proclividad a la transparencia o lo negativo a la opacidad. Queremos servidores públicos democráticos, de clara vocación democrática, con una visión de servicio público transparente, con rendición de cuentas, y esto es un tema importantísimo en la evaluación que se hace de todo aquel que quiere ocupar una plaza de servicio profesional de carrera.

Hemos tenido que transitar, y no ha sido fácil, de un pasado en el que el gobierno tenía la visión patrimonialista, de secrecía y autoritaria en el manejo de la información, a una nueva realidad en que las instituciones públicas debemos actuar dentro de un aparador. Los beneficios para el país, sin duda, empiezan a ser palpables, la reducción de la opacidad favorece las condiciones para las actividades productivas, las actividades económicas, pero también favorece el desarrollo de la democracia.

Los avances en materia de transparencia, como afirman connotados expertos internacionales, nos han colocado en una posición favorable en relación con el indicador conocido como riesgo-país, cuyas mediciones buscan proteger la rentabilidad de las inversiones realizadas con capitales extranjeros.

Sabemos, y es necesario reiterar, que México aun necesita recorrer un largo camino en esta materia. Se tiene que reconocer que ha llegado el tiempo para inaugurar una nueva etapa que permita que esta reforma madure y se consolide. Es imperativo que la transparencia se vuelva una cultura cívica, es decir, que se extienda y forme parte esencial de las actitudes

y comportamientos permanentes de empresarios, de sociedad civil, de partidos políticos, de organizaciones sindicales, de los ciudadanos, y por supuesto, de los servidores públicos en su desempeño, no sólo público sino profesional y en su interacción en general entre todos.

Es indispensable que esta cultura siga permeando en la misma convivencia familiar, en la educación, en el ámbito educativo, impulsando con mayor vigor la formación de una conciencia crítica y ética en los niños, jóvenes y en los futuros profesionistas de México.

Es urgente profundizar en la formación y sensibilización de los servidores públicos para abatir en definitividad las resistencias aún presentes. Nosotros pensamos y le apostamos mucho a que el Servicio Profesional de Carrera con esta exigencia dentro de los perfiles transversales a toda la Administración Pública, que exigen esta visión democrática, esta vocación de transparencia y de rendición de cuentas irá rindiendo frutos.

El avance democrático de nuestro país ha propiciado la generación de mayores consensos entre estudiosos y actores sociales y políticos, pero pensamos que sí es una tarea inaplazable en la agenda pública el impulsar una reforma constitucional que eleve a rango de política de Estado la transparencia, el derecho a la información y los temas de una agenda de buen gobierno.

Actualmente los ciudadanos que habitan en los estados o municipios en los que aún no se ha legislado en la materia, se encuentran en una situación de franca desventaja en cuanto al ejercicio de sus libertades y derechos. Y desafortunadamente, incluso en algunos estados en que ya se ha legislado, también los ciudadanos no reciben un servicio, no tienen un derecho de la calidad que se da en otras partes del país.

La legislación existente en las entidades federativas muestra poca uniformidad, muestra diversidad de criterios y contenidos en las normas, lo que provoca la existencia de ciudadanos con mejores derechos que otros y esto, sin duda, va en detrimento de la calidad de nuestra democracia.

Con esta reforma se lograría de una vez por todas que los órganos de los poderes federales, estatales, municipales, partidos políticos como entidades de interés público financiadas con recursos públicos, y todas aquellas entidades privadas o públicas, no importa que reciban recursos públicos para aplicarlos

o destinarlos a un programa, todos sin excepción, cuenten con una regulación que ajuste su actuación bajo principios básicos y condiciones mínimas para la publicidad informativa.

Cuando superemos las asimetrías existentes en los poderes y en las instancias de gobierno lograremos que la transparencia y el derecho a la información sean obligatorios y cuenten con la misma calidad y fuerza jurídica en los 32 estados, en todos los municipios de la República, en todos los servicios públicos y en todos aquellos espacios privados en que se reciben y aplican recursos federales.

También debería de propiciarse la protección de vida privada generando disposiciones específicas tendientes a garantizar la confidencialidad de los datos de las personas y, en su caso, la creación de mecanismos adecuados que permitan el flujo de los mismos.

Sería indispensable contar con disposiciones legales que regulen el funcionamiento de los archivos gubernamentales, ya que si no se dispone de las herramientas que permitan la precisa identificación, conservación y consulta de los documentos públicos, el ejercicio del derecho de acceso siempre estará amenazado, incluso en determinados momentos podría resultar nugatorio.

Resulta imperativo e inaplazable proyectar la acción de este Instituto, el IFAI que ha acreditado suficientemente su capacidad y su utilidad en todo el ámbito del Estado y asegurar su permanencia futura como garante del derecho al acceso a la información pública gubernamental.

Señoras y señores: el gobierno del presidente Fox ha cumplido su compromiso en la construcción de una institucionalidad democrática que sustente la viabilidad y el progreso del país. Se gobierna hoy con total transparencia, de cara a la sociedad; la apertura del poder ha modificado el contrato social, hay un nuevo equilibrio entre el Estado y la ciudadanía.

La nuestra es hoy una sociedad fortalecida que se informa, cuya voz se escucha y cuenta en las decisiones gubernamentales. México ocupa ya un lugar preponderante en el concierto internacional como uno de los 60 países que ha promulgado un marco legislativo en la materia.

El desafío es seguir por este camino para que la transparencia permee para siempre, sin importar el signo político de los gobiernos, a lo largo y a lo ancho de nuestro país.

Ante la coyuntura de la transición gubernamental hoy estamos reunidos para realizar un balance de los logros alcanzados y juntos asumir con una visión plural, comprometida con el avance del país, la tarea de trazar una visión realista y objetiva de los desafíos que en materia de transparencia habrá de enfrentar el futuro gobierno.

Tengo la convicción de que este es un gobierno histórico que no debemos de dejar pasar para estructurar una agenda básica de prioridades, compromisos y pendientes, que sirva para que sociedad y gobierno sigan transitando en los próximos años con paso seguro hacia la consolidación de la transparencia como uno de los ejes de nuestra gobernabilidad democrática moderna.

Necesitamos defender nuestros avances y pavimentar el camino para su consolidación; está en juego la fortaleza y la eficacia misma del Estado, su

capacidad de respuesta a las necesidades sociales y la credibilidad y la legitimidad de las instituciones gubernamentales.

Muchas gracias, estoy a sus órdenes.

Moderador: María Marván Laborde. Comisionada del IFAI.

Sin lugar a dudas se comprueba la necesidad de sinergia casi, casi mandatada por la ley entre el IFAI y la Secretaría de la Función Pública.

No exagero cuando digo que la existencia del IFAI y por supuesto atrás del IFAI la existencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como uno de sus propósitos fundamentales inhibir la corrupción.

La Secretaría de la Función Pública persigue a la corrupción, son dos partes en donde claramente hay división de trabajo. Pero si no hay trabajo conjunto poco habríamos avanzado.

El hecho de haber transparentado las licitaciones, sin lugar a dudas, es un elemento que inhibe a la corrupción pero, además, hoy la transparencia sobre la información de las propias licitaciones, nos ha llevado —y tenemos documentos que los pudieran probar— inclusive a la transformación de las licitaciones mismas.

Hay un ejemplo que me permito citar, por demás interesante, en donde un grupo de fabricantes empezó a hacer una serie de solicitudes de Acceso a la Información al Seguro Social, sobre el tipo de material quirúrgico que compraban, cómo se definían las bases de licitación.

Y probaron en un diálogo con el Seguro Social que la forma en las que estaban definidas las licitaciones dejaba a la competencia a dos o tres instituciones. No me hagan mucho caso, pero no eran más de tres.

A través de una serie de información conseguida a través de la ley, vieron que evidentemente con toda seguridad para los enfermos se podría incrementar este número de jugadores a una docena, y de esta manera no sólo abrir más oportunidades a productores de material quirúrgico, sino muy probablemente también bajar los precios.

Son de los beneficios que trae esta ley en donde trabajamos de alguna manera de forma conjunta con Función Pública.

Mencionó claramente el Secretario Fideicomisos Públicos, el trabajo que se ha venido desarrollando de manera conjunta, a fin de que haya transparencia en los manejos de dinero público en los fideicomisos, como bien señala:

El Fideicomiso se ha satanizado, no es en sí mismo ni bueno ni malo, es un instrumento financiero que requería de cierta claridad, simplemente cuando estamos hablando de recursos públicos manejados en ellos.

Quisiera destacar el apoyo invaluable en la evaluación de dependencias y entidades. Quiero hacer de su conocimiento, veo aquí muchos contralores, ellos ya lo saben por experiencia propia, que el desempeño del Contralor es evaluado también por la transparencia de la institución que controlan.

Es decir, si el portal está mal calificado el Contralor estará mal calificado, si la dependencia o entidad niega información sin sustento jurídico y sin razón, también el Contralor tiene que revisar este trabajo.

Es de destacar todo el seguimiento que hizo la Secretaría de la Función Pública en el análisis del caso de PROVIDA, en donde propiamente el sancionado no era, en sentido estricto, un funcionario público, sino un miembro de una organización no gubernamental, de una asociación civil, que por hacer mal uso de recursos públicos fue sancionado. Creo que este caso ha sido ejemplar en el manejo de la transparencia.

El Legislador creó el IFAI, le dio definitividad a nuestras decisiones, referidas siempre a clasificaciones de información, y separó, como ya lo mencionó el Secretario, el Proceso de Sanciones.

Si bien esto ha sido interpretado algunas veces como una debilidad de la Institución, ustedes son débiles porque ustedes no sancionan, encierra en sí mismo una fortaleza que fuimos descubriendo a lo largo de los años. Y hay que entender la sutileza de esto en dos puntos muy concretos.

Se puede mantener la definitividad de nuestras decisiones referidas siempre a la clasificación de la información, en tanto las sanciones de los servidores públicos le tocan a la Secretarías de la Función Pública.

Si nosotros sancionáramos servidores públicos no podríamos sostener la definitividad de nuestras decisiones, porque, desde luego, cualquier sancionado tiene derecho a ser interpelado, a defenderse, y a nadie se le puede sancionar definitivamente, menos imposibilidad de ser escuchado.

Lo que ha sido considerado el “Talón de Aquiles”, en realidad se ha convertido en una fortaleza, entre otras cosas, como decía yo al principio, porque el Secretario de la Función Pública, porque la Secretaría entera, porque los contralores se han comprometido con este proyecto.

Pieza clave del Acceso a la Información en México son los Comités de Información formados, al menos, por tres personas en cada una de las instituciones.

Una de ellas es el Contralor, y son muchos los casos en donde en decisiones del Comité que se decide reservar la información, o que se decide no entregarla por alguna razón, los contralores han hecho voz estos disidentes, exponiendo por qué ellos consideran que sí se podría entregar esa información.

Y no necesito argumentar mucho para que ustedes entiendan que estos votos disidentes de los contralores se convierten para nosotros, desde luego, en una fortaleza a la hora de argumentar en los recursos de revisión. Esto es compromiso con la transparencia, y esto nos deja muchas tareas pendientes.

Entre los retos que hay que mencionar, desde luego, será la relación de colaboración que tendrá que entablar este Instituto con el próximo Secretario de la Función Pública. Es un reto, es una interrogante y tendremos que trabajar ambas instituciones a fin de lograrlo.

El desarrollo de estos tres años ha propiciado un incremento en la confianza de los ciudadanos, sobre todo, en un renglón muy específico.

No me atrevería a decir, y menos sin una encuesta en la mano, si hoy el ciudadano cree más en el gobierno que antes de que existiera esta ley. Probablemente es difícil medirlo en tan corto plazo.

Lo que sí podemos asegurar, es que hoy el ciudadano tiene la confianza de que vale la pena preguntar, porque su posibilidad de conseguir información es muy alta, y de que vale la pena quejarse porque las posibilidades de obtener información y de que su queja sea tomada en cuenta también es alta.

En esta tarea hay un trabajo conjunto entre Función Pública y el Instituto Federal de Acceso a la Información, que al igual que el Secretario que hoy nos acompaña. Pues todo el Instituto hace votos porque esta relación se mantenga y se multiplique el sexenio que entra.

Abriré la mesa si les parece bien a cinco preguntas. Les ruego que las preguntas sean muy concretas y específicas.

Pregunta: Buenas tardes señor Secretario bienvenido, gracias por acudir a la invitación que le hizo el IFAI; mi nombre es Julio Alfonso Meza, vengo de Ciudad Obregón, Sonora.

La tarea ha sido grande, la que usted tiene a su cargo ahí en la Secretaría, definitivamente es grande el esfuerzo que se ha hecho, pero también son grandes los pendientes que quedan.

Yo quisiera preguntarle en cuanto al punto de COMPRANET, la Secretaría de Economía tiene un programa de apoyo para la micro y pequeña empresa que se llama FONAES, el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad.

Esas empresas no han sido apoyadas en cuanto a cerrar el círculo para poder acceder y venderle al gobierno federal como proveedor; en Estados Unidos hay un programa de apoyo para pequeñas empresas de las compras que va a hacer el gobierno federal se destina una partida importante por cierto para apoyar el crecimiento de esas empresas.

Por un lado aquí en México nuestro gobierno apoya a que se fortalezcan esas pequeñas empresas con recursos pero por otro lado no las apoya comprándoles, entonces, creo yo que sería interesante o salvo mi ignorancia que ya esté establecido ese mecanismo en COMPRANET.

Por otro lado, también quisiera preguntarle cuál fue la participación de la Secretaría de la Función Pública en cuanto al asunto de los jóvenes Bribiesca con relación a la información que pedía la comisión que se formó en la Cámara de Diputados para hacer una investigación acerca de los negocios que establecieron los jóvenes Bribiesca con el gobierno.

Esa es toda mi participación y de ante mano le felicito por su trabajo, en hora buena y creo que lo van a estar esperando en su notaría en Chihuahua y le van a dar sus clientes la bienvenida por allá. Muchas gracias.

Ponente: Eduardo Romero Ramos.

Ya quiere que me jubile a la Notaría. Bien, gracias, Julio Alfonso.

Mire esta reforma a la Ley de Obra Pública y la Ley de Adquisiciones que mencioné sí contempla y la propia Cámara de Diputados introduce mínimos porcentuales de los montos de contratación de una dependencia para las PIMES, las pequeñas y medianas empresas.

No traigo de memoria en este momento el por ciento que la ley reservó a las PIMES pero esta es una de las reformas concretas, no la mencioné porque no es un tema de transparencia, es un tema de apoyo a las medianas y pequeñas empresas.

Si me deja por ahí una tarjetita le puedo mandar el texto de la ley en que se contempla esta cuestión.

En el asunto de la comisión que se organizó en el Congreso en dos comisiones que se organizan en el Congreso para investigar las actividades de construcciones prácticas, la Secretaría de la Función Pública ha entregado puntualmente a la comisión toda

la información que nos ha solicitado, quedando pendientes solamente a este momento la conclusión de auditorías y voy a ser lo más puntual posible.

Hay auditorías a 28 contratos de obra pública de una empresa que se llama FACOPSA y que aparentemente no tiene nada que ver con Construcciones Prácticas pero pidieron esta revisión de contratos 28 contratos de obra pública de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con FACOPSA, es Fabricación y Colocación de Pavimentos creo que se llama la empresa, por sus siglas FACOPSA.

Y otra auditoría a PEMEX Corporativo con motivo de contratos que tiene con un hospital San José en Zamora, Michoacán que cuyo director o accionista es un doctor Sahagún.

Y además otra auditoría para PROFEPA sobre una supuesta condonación de multas que le hicieron a una empresa llamada San Martín, una contratista de PEMEX.

Las auditorías de PEMEX y de PROFEPA, la Federal de Protección al Ambiente ya concluyeron de los 28 contratos de las obras hay aproximadamente 26 contratos ya terminados y quedan dos pendientes, nosotros estamos esperando que en muy poco tiempo ya concluyan estas auditorías para mandar los resultados a la comisión. Primero.

Segundo. Estas solicitudes se nos hicieron a mediados de febrero aproximadamente, la secretaría lo que ha hecho entonces es, primero; abrir un proceso de selección de testigos sociales.

Segundo; decidimos que las auditorías habrían de hacerlas auditores externos y no la propia secretaría porque estábamos convencidos que era un tema de credibilidad y de transparencia y que había que ponerle un testigo social de reconocido prestigio y despachos que concursaron, luego que se designaron los testigos sociales vino la discusión de cuáles eran los términos de referencia de las auditorías, con los testigos federales se discutieron, finalmente se abrieron los procesos de contratación que concluyeron por ahí de finales de mayo y el curso de las auditorías está por concluir.

Le repito que son literalmente treinta temas que hay que auditar, 28 están terminados, nos quedan pendientes dos carreteras por parte de los auditores de la obra pública FACOPSA. Yo creo que en unos 15 días, tres semanas a más tardar esto debe de estar ya en manos del Congreso.

Toda la información es pública, los trabajos que antes realizó la Secretaría de la Función Pública en relación con las compras que hizo Construcciones Prácticas en las subastas del IPAB son auditorías de acceso público, ahí están.

Pregunta: Comisionado Eloy Dewey Castilla.

Señor Secretario, creo que al ir al final de este sexenio, la parte de combate a la corrupción y la transparencia será el inicio de algo grandioso para México y creo que ante el papel de la Secretaría de la Función Pública, el hermanarse con el IFAI, ha sido de gran trascendencia no ser una lucha entre dos entes sino dos entes que trabajan por un objetivo común y creo que es una felicitación a su Secretaría por esa vinculación tan grande que ha hecho con el Instituto para apoyar la difícil tarea en su vida y reforzada que tiene el IFAI.

Por otro lado, el día de hoy hemos escuchado dos temas del mismo corte: el Auditor Fiscal de la Federación, Arturo González de Aragón, hace unas horas mencionaba que en los estados nada más hay 28 Convenios de Apoyo y en su área de competencia ha mencionado que nada más hay 27 Contratos o Convenios con los estados.

Ambos coinciden en que son los estados y los municipios las áreas de mayor opacidad en cuanto a la vigilancia y supervisión de los recursos federales, que en el caso de la Auditoría mencionaba que el 25 por ciento del presupuesto federal es de recursos federales y en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública debe ser diferente porque están en los estados muchas dependencias federales.

¿Qué visiona o por qué es tanto el problema con los estados y 2 mil 434 municipios, que es donde está una gran fuga en la materia de corrupción y transparencia?

¿Cómo se visiona en el ámbito de su competencia actual, pero también para el futuro, en lo que viene el próximo Gobierno?, porque son áreas en que parece que por respeto a las autonomías de los estados, los municipios y la Federación para evitar las controversias, se ha tenido un trabajo muy suave, sin tratar de intervenir de manera definitiva y contundente para que esta transparencia también se genere en los estados y los municipios, poniendo el ejemplo la Federación.

Ponente: Eduardo Romero Ramos.

Gracias, señor Comisionado de Coahuila. No me dijo su nombre pero me dice María que es usted Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información en Coahuila. ¿Es correcto?

Bien. Mire, no estuve aquí en la Conferencia del Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón.

He leído, sin embargo, de manera general, que efectivamente el Auditor estima que hay áreas de estados y municipios con los que todavía no puede revisar, pero entiendo que se refiere a Convenios de Coordinación que la Auditoría Superior de la Federación celebra con los órganos de fiscalización superior dentro de los Congresos estatales.

La Secretaría de la Función Pública tiene Convenios de Colaboración con las contralorías estatales o ahora ya algunas se llaman Secretaría de la Administración Pública, Secretaría de la Gestión Pública, Secretaría de la Función Pública.

Entiendo que acaba de cambiar en Coahuila el nombre y sí tenemos Acuerdos de Colaboración —en el caso nuestro— con todos los estados.

Efectivamente, los Convenios de Coordinación tienen sus limitaciones, no tienen la fuerza ni el alcance, ni la profundidad que pudieran tener.

Yo creo que el tema de transparencia en estados y municipios lo vamos a poder emparejar en todo el país cuando tengamos una reforma constitucional y difícilmente lo veo antes; una reforma que específicamente introduzca a *texto constitucional* los principios mismos que deben regir las garantías del derecho de acceso a la información. Creo que no veo ni encuentro otro camino.

Por otra parte, la relación de la Secretaría de la Función Pública con el IFAI es una relación institucional; la Ley establece cómo debemos interactuar, qué es lo que a la Secretaría de la Función Pública corresponde en materia de transparencia y acceso a la información; participar —por un parte— en Comités de Información y por otra parte, verificar los cumplimientos, fiscalizar que se cumplan con las decisiones de los fallos del IFAI; sancionar cuando sea necesario.

Lo que ha hecho la Secretaría es estructurar herramientas y mecanismos. Tenemos un modelo integral de desempeño de órgano de vigilancia y control, cuyas reglas de operación fueron expedidas por el Secretario de la Función Pública.

Están en Diario Oficial, están publicadas, ahí se establece que debemos tener un indicador de transparencia.

Efectivamente, un Contralor es bien evaluado en su desempeño cuando su dependencia tiene buena evaluación. Si la dependencia está reprobada, el Contralor para nosotros está reprobado en automático también.

También trabajamos ya en la profesionalización de nuestros servidores públicos de los órganos de vigilancia y control.

Aunque la ley no los incluye, el Secretario de la Función Pública expidió lineamientos que organizan un sistema de servicio profesional por concurso, prácticamente a imagen y semejanza de la ley.

Entonces, sí trabajamos para ir dejando estructura institucional sobre estos temas.

Pensamos que quien nos suceda, tendrá que tener razones de peso importantes, las tendrá que hacer públicas porque tendrá que cambiar estos instrumentos que hoy aparecen publicados en el Diario Oficial.

Seamos prácticos: la transparencia es algo muypreciado ya para la sociedad mexicana. Cualquier cosa que la pretenda mancillar, tocar o echar para atrás, inmediatamente provoca una gran reacción política.

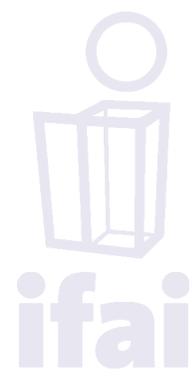
De manera es que nosotros confiamos en que esa sociedad ahora más informada y vibrante, será la principal defensora de la relación institucional que Secretaría de la Función Pública tiene con el IFAI.



transparencia

2 0 0 6

Semana Nacional



EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA: MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

Ponentes:

Ignacio Cabrera González. Titular de la Unidad de Enlace, Comisión Federal de Electricidad.

Rafael Domínguez Confín. Titular de la Unidad de Enlace, Secretaría de Desarrollo Social.

Laura Verónica Camacho Squivias. Titular de la Unidad de Enlace, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jakob Thomsen. Oficina de transparencia y acceso a documentos públicos, Consejo de la Unión Europea.

Moderador: Francisco Ciscomani Freaner, Secretario de Acuerdos del IFAI.

El buen juez por su cada empieza y debo confesarles que no soy doctor, soy simplemente abogado, con algún estudio de posgrado, pero quería dejarlo marcado.

Me toca, pues, agradecer a Jakob, a Laura, a Rafael y a Ignacio con quienes hemos tenido una relación en el Instituto, estar aquí con nosotros y ofrecernos estos minutos para explicar cuáles han sido sus experiencias al interior de las distintas instituciones que representan.

Ignacio Cabrera González es licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México y ha sido profesor de las facultades de Economía, Ciencias Políticas y Sociales, así como de la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Ha sido también investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la propia UNAM, coautor de varios libros y más de 60 artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras sobre temas de política económica, endeudamiento y desarrollo.

Ha ocupado también diversos cargos en la administración como coordinador del programa especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Director General de Comunicación Social de la Secretaría de la Reforma Agraria; Director General del Centro de Control de Confianza de la Procuraduría General de la República; Asesor de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y Director de Planeación del proyecto “Espacios públicos participativos y descentralización de la gestión ambiental” del Proyecto PNUD/Semarnat; también ha sido Gerente de Comunicación Social en la Comisión Federal de Electricidad y actualmente es un flamante titular de Enlace de acceso a la información en la propia Comisión Federal de Electricidad y un aliado indiscutible del IFAI para efectos de transparencia y acceso a la información.

Ponentes: Ignacio Cabrera González.

(Apuntala con Power Point su presentación)

Nos deja un momento difícil después de haber oído al Auditor General y al Secretario de la Función Pública, pues imagínense ustedes que ahora nos toca a los titulares de las Unidades de Enlace. Trataremos de dar una versión, cuando menos en el caso de CFE, yo creo que es en la gran mayoría de las dependencias y entidades, en donde la aplicación, la operación concreta de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha sido un éxito.

Voy a relatar, en diez, quince minutos, cómo en el caso de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley de Transparencia ha sido un éxito total. Yo creo que bajo esta premisa aquellas excepciones que de alguna manera puede relatar el Secretario de la Función Pública o el Auditor, son eso, son excepciones. Yo creo que a más de tres años de la expedición de la Ley, yo puedo decir, sin duda alguna, que ha sido un éxito, que la información pública ya llegó para quedarse en las dependencias y entidades y que va a ser muy difícil la marcha atrás de esto.

Con esta pequeña anotación quisiera empezar una breve exposición.

De junio de 2003, fecha en que inició sus funciones la Unidad de Enlace para la Información Pública de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como ventanilla única de acceso a la información en la institución, y hasta el 31 de julio de 2006, se han recibido 2,939 solicitudes, todas contestadas dentro de los tiempos que marca la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La CFE ocupa el lugar 11 en número de solicitudes de información recibidas, de un total de 145,954 solicitudes que han recibido las 252 dependencias y entidades del gobierno federal al 31 de julio de 2006.

Importa destacar que la insatisfacción con la respuesta otorgada al solicitante se puede medir con el número de recursos de inconformidad presentados, de esta manera en el mismo periodo señalado, se han notificado 132 recursos, de los cuales 114 están resueltos y en 18 aún no se dicta resolución, por lo que el total de recursos respecto al total de solicitudes de información recibidas representa el 4.4 por ciento, cifra reducida que aún debe ser matizada de la siguiente forma:

El Instituto Federal de Acceso a la Información en las resoluciones de los 114 recursos resueltos modificó la respuesta original en el 57.2 por ciento de los casos, que representan 65 recursos, de los cuales en 42 de ellos que es el 36.1 por ciento, ordenó modificaciones de forma: Como la modalidad de entrega de la respuesta, la confirmación de la inexistencia de la información o la entrega de información relacionada al no existir la información solicitada. En el 42.9 por ciento de las resoluciones, es decir en 49 casos, el IFAI confirmó la respuesta original de la CFE, sobreseyó o desechó el recurso.

Por lo que se puede afirmar que sólo el 21.1 por ciento de los recursos resueltos, es decir, en 23 de ellos, el IFAI obligó en su resolución a una modificación de fondo de la respuesta original, en la mayoría de ellos a desclasificar información señalada por la institución como reservada o confidencial. Aunque cabe aclarar que cuando esto sucedió el propio IFAI ordenó la formulación de versiones públicas de documentos, lo que implicó el reconocimiento como reservada o confidencial de parte de la información.

Cabe entonces señalar que estas 23 resoluciones del IFAI en donde se instruye la desclasificación de la información, representan el 0.7 por ciento de las 2,939 solicitudes de información presentadas, es decir, porcentaje muy reducido de los

solicitantes, que no llega al uno por ciento, que se ha quejado de la negativa de respuesta o inconformidad con la misma a su solicitud, y el IFAI les ha dado la razón, entregándoseles en la mayoría de los casos una versión pública de lo solicitado.

Otra forma de entender el reducido tamaño de las inconformidades es que de los 132 recursos de inconformidad presentados a CFE, un poco más del 50 por ciento, 67 de ellos fueron presentados por seis quejosos recurrentes, que por lo demás son ciudadanos que sienten tener un agravio permanente con la institución, por causas anteriores y ajenas a la Ley de Transparencia y para lo cual la propia ley se ha convertido en un medio de disputa con la institución. Descontando a los seis quejosos recurrentes, el porcentaje de recursos sobre el total de solicitudes se reduce al 2.2 por ciento, cifra mínima de la inconformidad de las respuestas a solicitudes de información.

Por el número reducido de inconformidades señaladas en los recursos de este tipo, se puede señalar que los solicitantes de información han obtenido la información deseada. Por lo que se puede afirmar que la transparencia y el acceso a la información en la CFE ha resultado un éxito en cuanto a que a cada solicitud de información formulada, se le ha dado respuesta y se ha entregado en el tiempo legalmente establecido; los requerimientos de información del solicitante se han satisfecho.

A pesar de que la Ley de Transparencia es reciente, y que por lo tanto se dificulta un balance de sus logros y objetivos alcanzados, conviene mencionar que por el tipo de solicitud de información realizada y el perfil del solicitante se pueden deducir los posibles usos y fines que ha tenido la información pedida.

En el año de inicio de vigencia de la Ley de Transparencia y de inició de operaciones la Unidad de Enlace, en el 2003, en la Comisión Federal de Electricidad los solicitantes resultaron ser en su mayoría ciudadanos que querían conocer aspectos generales de la institución, referentes a sus funciones, organización, estructura, cobertura, tipo de instalaciones, etc.

Información general que cubría un vacío hasta entonces existente en la difusión de las funciones y estructura de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, y sobre todo, probar si la Ley de Transparencia y el Sistema de Solicitudes de Información, SISI, del IFAI servían para obtener una respuesta. En ese mismo sentido estudiantes y académicos solicitaban información sobre lo

anteriormente señalado, además de conocer aspectos particulares de su estructura orgánica, funciones, número de trabajadores, cobertura de la demanda eléctrica, proyectos de desarrollo a realizar, etc.

Un número importante de solicitantes de empleo también se hizo presente, a través del SISI, requerían información sobre bolsa de trabajo, requisitos, plazas vacantes y cursos de capacitación para el ingreso. Los medios de comunicación al conocer la información anterior fueron perfeccionando su interés en conocer aspectos como el presupuesto, el gasto y en general las finanzas de la institución.

En términos de importancia los proveedores empezaron a descubrir que la ley podría brindarles información sobre concursos y licitaciones realizadas o por realizarse, sin necesidad de formalizar trámites adicionales o de presentarse personalmente en la institución.

Y al final un sector de ciudadanos que como clientes de los servicios de la institución, empezó a descubrir que por el SISI podría conocer más sobre los servicios que ésta prestaba, y en especial sobre las tarifas, cobranzas, su propio consumo y trámites que podría realizar del servicio eléctrico contratado, incluso, presentar quejas del servicio prestado. Así se desarrolló el segundo semestre del 2003.

Para el 2004 la situación empezó a cambiar, además de un aumento inusitado en el número de solicitudes, el tipo de preguntas varió: Las consultas relacionadas con los aspectos técnicos, financieros y administrativos de la operación del sistema eléctrico se perfeccionaron y fueron más complejas, lo que implicaba que ciudadanos con un interés especial en la industria eléctrica requerían información especializada. Aumentaron los académicos y estudiantes que conocieron que el sistema de solicitudes de información se complementaba con las formas tradicionales de búsqueda de información para sus trabajos académicos.

Disminuyeron los solicitantes de empleos a través del sistema. Los medios de comunicación ampliaron la cobertura de lo solicitado y enfocaron sus solicitudes a aspectos específicos de la rendición de cuentas, como los ingresos, gastos en determinados rubros, áreas o proyectos y la utilización parcial o territorial de la infraestructura, y en asuntos circunstanciales, como algunos informes de protección ambientales específicos, la construcción de una determinada central de generación o la utilización del parque vehicular de la institución, también, los problemas

inherentes a la forma de operación de una entidad clave en el desarrollo económico de México y perteneciente al gobierno federal.

Para el año 2005 y lo que va del 2006 además de que siguen incrementándose las solicitudes, se visualiza un cambio del tipo de solicitante, sobre todo de los proveedores que, por tratarse de una entidad paraestatal han ocupado ya el primer lugar en solicitantes, requieren todo sobre licitaciones y concursos, bases de las mismas, contratos ya celebrados y su cumplimiento, ofertas económicas y técnicas de competidores y expedientes completos, lo que refleja un complemento necesario con los procesos de transparencia de las licitaciones públicas que, en el caso de CFE, han permitido índices de inconformidad de los concursos sumamente reducidos, debido a una estrecha vigilancia y que éstos se han realizado con total apego a las leyes y normas vigentes, y se han transparentando en todos los procesos y sus fases, incluso innovando con la presencia de testigos sociales o ciudadanos que han dejado constancia de su transparencia, limpieza, imparcialidad y justeza.

En segundo lugar, los académicos y estudiantes han convertido al sistema de solicitudes del SISI en un recurso permanente que les ha permitido información amplia, precisa y sustancial de lo que es la CFE y el sistema eléctrico nacional, esto en cuanto que ahora es relativamente sencillo y fácil localizar información de una industria básica para el país, lo que debe permitir a corto plazo investigaciones académicas de más calidad, así como trabajos escolares actualizados y con un mayor interés en el tema.

El tercer lugar lo siguen ocupando los medios de comunicación, que después de haber solicitado información basta y especializada de los temas naturales de la rendición de cuentas, como los ingresos, el gasto y la forma de operación de la entidad, mantienen un interés en la actualización de datos y sobre aspectos específicos. De igual manera esta nueva inyección de información fácil de obtener, conlleva que las notas y los reportajes periodísticos partan de una base real y objetiva, que de seguro permitirá análisis más precisos y mejores en la prensa nacional.

Cada vez son menores las solicitudes del público en general sobre tarifas, cobranzas y consumo de energía eléctrica, así como solicitudes de información de empleados de la propia institución sobre sus datos personales, lo anterior tiene su explicación debido a que mucha de la información que en su año de inicio fue solicitada, ahora se publica regularmente en la página de la institución en Internet, y ya no es novedad, por tanto, ya no se requiere solicitarla, solo consultarla.

Algunas razones del éxito de la ley de transparencia en CFE.

La principal razón por la que la Ley de Transparencia ha tenido éxito en CFE, en lo que respecta al acceso a la información pública, se refiere al compromiso pleno y total de su cuerpo directivo con el cumplimiento de la ley, lo que ha permitido transmitir a todos los niveles de mando y a su estructura, la instrucción de transparentar la información y que pudiera ser conocida por los solicitantes de la misma.

Este compromiso con la transparencia a través del acceso a la información se encuentra vinculado con la caracterización de la institución como una empresa de clase mundial, que ha permitido ser evaluada de distintas formas con estándares de eficiencia y calidad de empresas eléctricas similares en otras partes del mundo. Este proceso no es nuevo en CFE, tiene cuando menos ocho años de iniciado y ha permitido una verdadera transformación al interior de la institución,

en cuanto a provocar su cambio constante en mejoras en innovación tecnológica, sistemas de gestión, procesos y atención a los clientes.

Lo anterior ha sido posible porque con los indicadores de gestión establecidos se pudo medir el desempeño grupal e individual de sus trabajadores, análisis de diagnóstico necesario de inicio que ha provocado una lucha por la superación constante en una competencia al innovar y por ser mejor al realizar mejor las cosas.

El compromiso con la calidad, permitió que el cumplimiento de la ley fuera interpretado por la institución como una oportunidad de mostrar los logros obtenidos en la operación y mejora, de exponer el real funcionamiento de la misma, bajo la premisa que los procesos internos se encuentran realizados de la mejor manera, se encuentran documentados y apegados a la normatividad vigente, por lo que no hay nada que esconder y si mucho que mostrar al solicitante de información como entidad líder e innovadora en muchos de los procesos, y sobre todo en la atención al cliente.

Con la premisa anterior del cumplimiento pleno de la ley, con gran capacidad de organización e innovación tecnológica en la institución, es que se pudo implementar un sistema organizado de solicitudes de información y respuestas, coordinado por la Unidad de Enlace que recorre todas las cadenas de mando y operación, sistemas de gestión y procesos en toda la estructura territorial en tiempo real, y con el suficiente control de gestión para que las respuestas sean efectivamente lo solicitado. Recuérdese que se trata de una entidad paraestatal, con una estructura territorial nacional, amplia y compleja, la segunda más grande del gobierno federal, después de PEMEX, y con una sola Unidad de Enlace.

El sistema de enlaces y representantes de todas las áreas con la estructura territorial para solicitudes de información de CFE, ha sido acompañado de un sistema de control de gestión y asignación de tareas con vencimientos de plazos que funcionan simultáneamente a la operación del sistema de solicitudes de información del SISI del IFAI, como es el sistema SAIP-SIGA de la Unidad de Enlace de CFE, que permite en un sistema digital remitir y recibir solicitudes y respuestas con la cadena de enlaces y representantes, desde el mando superior hasta la parte más alejada físicamente del área administrativa en donde se encuentra la información solicitada en tiempo real, medir su tiempo de respuesta en la fase de trabajo que le corresponde, intercambiar o incluir

información de otras áreas, guardar un registro de todas las tareas realizadas, el nombre de quien lo realizó, fase por fase hasta la aprobación del Comité de Información, y el posterior envío de la respuesta al solicitante a través del sistema SISI.

De esta manera y una vez que en el SISI aparece registrada una nueva solicitud de información la Unidad de Enlace la registra, e inicia la tarea de a quién en la cadena de mando se le envió, cómo la reasignó y con qué instrucción, cómo se fue formulando la respuesta a partir de la intervención de diferentes áreas, archivos y funcionarios, se guarda un registro y forma parte de una base de datos que puede ser consultada en cualquier momento.

Este proceso de organización de la recepción, trámite y respuesta de las solicitudes de información, que permite el control de los sistemas de gestión y los procesos en cada momento, sólo pudo existir innovando tecnológicamente y aplicando criterios de calidad, como son: las Normas de Calidad ISO 9000 y la norma británica de Seguridad BS7799. Lo que la certificación en estos procesos de la Unidad de Enlace permite es la revisión permanente, constante, de los sistemas y procesos que posibilitan conocer el desarrollo de la respuesta de cada solicitud de información en todas sus fases. De ahí su intervención inmediata cuando se detecta una posible tardanza o desvío de la respuesta adecuada.

Al mismo tiempo que se organizaba el sistema SAIP-SIGA de recepción y trámite de las solicitudes de información, se inició la capacitación de enlaces y representantes con el sistema operativo de formulación de las respuestas.

Conviene mencionar que en 2004 y 2005 se emprendió una amplia campaña de difusión de la Ley de Transparencia en toda la estructura territorial de la entidad, lo que permitía difundir el contenido de la ley y sus obligaciones, además de formular las bases de una cultura permanente de la transparencia. Esta campaña de difusión se realizó en conjunto con la Unidad de Transparencia, área de CFE encargada de difundir los valores de la transparencia y la rendición de cuentas.

Como elemento necesario del éxito conviene señalar el papel relevante del Comité de Información como órgano superior de análisis, discusión y aprobación de todas las solicitudes de información. El Comité de Información desde su creación, a la par del inicio de la vigencia de la ley, ha realizado 146 reuniones ordinarias y 5 extraordinarias hasta el 31 de julio de 2006.

Reuniones en donde se han discutido y aprobado todas las 2,939 solicitudes de información, mismas que se encuentran publicadas en las actas del Comité en el portal de CFE en Internet.

Cabe señalar que la integración del Comité de Información lleva a que todas las áreas de la institución estén representadas y participen de la discusión de cada solicitud. El mismo Comité con el paso del tiempo y la experiencia adquirida va formulando acuerdos sobre cómo se debe dar respuesta a solicitudes de casos o temas similares, con lo que se ha facilitado el trabajo de enlaces y representantes.

No menos importante para el cumplimiento y éxito de la ley en Comisión ha sido la conformación de la Unidad de Enlace, estructurada sobre la base de procesos con un sistema de control de gestión adecuado, que ha permitido al mismo tiempo que el sistema de solicitudes de información SISI reporte nuevas solicitudes y fechas de vencimiento, la operación del sistema SAIP-SIGA de la propia Unidad de Enlace de CFE, lo que permite en tiempo real el trámite de la solicitud y su respuesta al área administrativa correspondiente, así como con los diferentes controles que la respuesta va requiriendo hasta llegar a la aprobación del Comité de Información.

Los demás procesos de la Unidad de Enlace han sido igualmente importantes para el éxito del cumplimiento de la ley, uno de los procesos necesarios es el que permite el seguimiento del cumplimiento del artículo 7 de la Ley de Transparencia, que obliga a la difusión de información básica de la entidad en el portal de Internet, en cuanto a tener siempre actualizada y completa la información pública, lo que ha permitido sin lugar a dudas que muchas de las solicitudes y consultas sean respondidas a través del portal de CFE en Internet.

La creación de un área que permita el control de las solicitudes y los proyectos de respuesta, y que revise permanentemente si se van resolviendo dudas y haciendo correcciones en los diferentes procesos de control de la respuesta hasta su presentación al Comité de Información ha sido un acierto. El poder tener el control de que cada respuesta desde que se va formulando y revisando hasta que es sometida al Comité de Información, ha sido clave en el proceso de calidad de la operación de la respuesta.

El poder constituir un área dentro de la Unidad de Enlace que le dé seguimiento desde la notificación al recurso de revisión, su traslado al área que contestó originalmente, la formulación de los alegatos y fundamentos jurídicos y la revisión de control en diferentes áreas de CFE, ha permitido un estricto cumplimiento y observancia de la ley en los recursos de revisión, por lo que dicha área dentro de la unidad ha sido uno de los elementos importantes de su éxito.

Recientemente se ha formalizado una nueva área que se complementa con los sistemas de solicitudes y respuestas de información y la revisión de los recursos de inconformidad, y se refiere a toda la organización de los archivos de CFE, en donde al igual que los procesos anteriores, sus trabajos van muy avanzados no sólo con lo que solicita la Ley de Transparencia en términos de los requisitos mínimos de cumplimiento en la materia, sino que, se puede decir que se tiene un planteamiento integral y completo del sistema red de archivo de la institución, con innovaciones que vale la pena destacar como: la creación de un sistema de registro de los datos básicos por expediente e impresión de carátulas para ser anexadas a cada expediente, que permite de forma electrónica el control, al día, de cada expediente que se registra en CFE, su destino como archivo de trámite y su traslado como archivo de concentración o en su caso al archivo histórico.

Se puede concluir que por lo que respecta a la Unidad de Enlace de CFE sus procesos diferenciados y complementarios, la innovación tecnológica de sistemas, el control de gestión y el compromiso de todos con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental han permitido en mucho los resultados ya señalados.

Quisiera decir, para terminar, que me satisface mucho y que es un caso de éxito CFE, hay razones fundamentalmente técnicas de organización de operación de las respuestas, pero sobre todo de convencimiento de que la ley para nosotros en CFE nos permitió demostrar realmente cómo veníamos operando, se convirtió en una oportunidad de poder contribuir no solamente a la transparencia, sino al convencimiento de que el acceso a la información revela una nueva verdad, la verdad de los documentos a la verdad oficial que tradicionalmente se manejaba.

Moderador: Francisco Ciscomani Freaner, Secretario de Acuerdos del IFAI.

Hay pocas instituciones con la complejidad de la Comisión Federal de Electricidad como empresa paraestatal.

No quisiera darles ideas pero Nacho ha tenido que lidiar con solicitudes que van desde licitaciones, aspectos sindicales, recursos públicos, demandas laborales, contratación de particulares para efectos de grandes proyectos de inversión, aspectos de cogeneración, autoabastecimiento, estudios que ha realizado la propia Comisión en este caso, y secretos comerciales e industriales.

En definitiva es un ejemplo a seguir para otras instituciones dentro del ámbito federal y también dentro del ámbito local a nivel estatal y municipal, otros organismos descentralizados podrían aprender algunas de las lecciones que hoy ha tenido la amabilidad de enseñarnos.

Pasamos ahora a la exposición de Rafael Domínguez. Él es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, con especialidad en materia de amparo en la Universidad Panamericana, y finanzas públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública.

Ha realizado publicaciones en materia jurídica en el ámbito de salud, arbitraje médico y medio ambiente, así como compilaciones jurídicas en diferentes campos.

Ha ocupado diversos cargos entre los que destacan: Titular del Registro Civil y del Juzgado Central del Distrito Federal, Coordinador General Jurídico del Distrito Federal, Subprocurador General de Servicios a la Comunidad y de Derechos Humanos, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, Subcomisionado Nacional "A" de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y Titular de la Unidad de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social.

Ponente: Rafael Domínguez Morfín:

Yo quisiera compartirles, compañeros servidores públicos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública que nos acompañan, que para mi constituye una distinción participar con un grupo tan destacado de panelistas algunas consideraciones en torno al relevante tema de transparencia y acceso a la información.

Partimos de la premisa de que la mejor manera de contribuir al fortalecimiento de nuestra democracia, es haciendo transparentes nuestras tareas, brindando la información que requiere la ciudadanía, con el fin de fomentar su confianza en las acciones de Gobierno y en esa misma medida, hacerla participe en la toma de las decisiones que llevan a cabo todas las instituciones.

No es posible concebir un Gobierno democrático sin que las instituciones que lo componen sean transparentes y menos aún si se niega a los ciudadanos su derecho de estar debidamente informados respecto al quehacer gubernamental, brindándole los elementos para que puedan participar con pleno conocimiento de causa en la discusión y toma de decisiones que benefician a la colectividad.

La transparencia en México, a pesar de no ser un concepto distante en cuanto a su aplicación en la consecución de políticas públicas, cobró un nuevo impulso a partir del inicio de esta Administración, consecuencia de una ampliación en la apertura de información democrática.

El concepto transparencia adquirió un nuevo sentido con el advenimiento de un gobierno que tomó la determinación histórica de establecer como una de las principales líneas estratégicas de la política nacional un factor constante, permanente y exigible no sólo para las autoridades, sino también para la sociedad civil.

De manera particular, en el campo de política social la transparencia ha dejado atrás un carácter meramente táctico o estratégico en su conformación y contenido y se ha constituido en un elemento esencial en la operación de los programas sociales.

Su consolidación en el sector social no se dio de la noche a la mañana. Requirió de una gran voluntad política y administrativa, de un alto sentido de responsabilidad compartida y de un plan de trabajo constante y tenaz.

En ese sentido, a nivel interno se requirió romper esquemas clientelares añejos en el diseño y operación de los programas sociales, interrumpir inercias y acabar con paradigmas de manipulación política y revertir actitudes burocráticas que si bien no son generalizadas, sí son largamente arraigadas.

A nivel externo, se hizo necesario recuperar la confianza de la población no sólo en relación a la certidumbre e integridad en la selección de estrategias y acciones, sino también en cuanto a las ventajas y utilidad que representan los programas de desarrollo social para la sociedad en general.

Por eso, en SEDESOL la transparencia —en todas sus expresiones— se tomó como el instrumento por excelencia para lograr una modificación de largo alcance para mejorar, tanto la percepción de los servidores públicos como de la sociedad respecto a la aparición de los programas de desarrollo social y con esto lograr evidenciar una apertura total en el tema de información.

Cuando en el año 2003 entró en vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la dependencia ya había iniciado parte de esta transformación estructural.

En ese momento SEDESOL ya contaba con reglas de operación de todos los programas sociales, debidamente publicitados, accesibles y de libre discrecionalidad, dotados con tres elementos: el compromiso de rendición de cuentas; la participación de la población en la planeación, operación y vigilancia de estos programas, así como el esquema de la Contraloría Social.

Yo les quisiera compartir que las reglas de operación originalmente eran unos documentos que abarcaban nueve kilos de peso y esas se redujeron exactamente a unas cuantas hojas.

También quisiera compartirles que dentro de este esquema se diseñó y estableció un documento que eran las Reglas de SEDESOL y se creó un documento que es conocido por todos como “SEDESOL a los Ojos de Todos”.

Este documento de “SEDESOL a los Ojos de Todos” es un documento que hicimos conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, ahora participa también el IFAI en este documento, en las versiones últimas que hemos tenido; también participaba el IFE, también participaba Transparencia Mexicana y también participaba la Procuraduría General de la República —por parte de la FEPADE— y tenía como característica fundamental el poder enseñarle a la gente cuáles eran las Reglas de Operación de SEDESOL para todos los programas, porque bien se manejaba con un esquema personal.

La gente que conocía cuáles eran las reglas, sabía cómo se podía acceder a los programas y esto le daba al servidor público una ventaja con respecto a la población, una “ventaja” —digo— entre comillas; y al que manejaba estos programas de parte de la población o de las organizaciones, les permitía poder tener acceso a estos programas a favor de la ciudadanía.

También trabajamos otro documento que se conoce como Micro-Regiones.

Este lo trabajamos conjuntamente con 14 secretarías de Estado y establece todos los programas de desarrollo social de todo el gobierno federal y en un documento está, en unas cuantas hojas, qué se requiere para acceder al programa, cuáles son las características, el mecanismo para acceder y esto hace que la gente sepa —con leer simplemente media hoja— si reúne las características para ser beneficiario del mismo.

Yo quisiera compartirles que todo este proceso, sin lugar a dudas, fue un reto muy importante para todos los que trabajamos en SEDESOL y en las sectorizadas. Sin lugar a dudas, fue una difícil tarea la de romper los esquemas patrimoniales de la información. También fue difícil tarea la de dar a conocer al público no sólo los contextos reglamentarios y administrativos del sector, sino informarles de los contenidos reales de los temas financieros, técnicos y operacionales que durante tantos años se habían considerado como un dominio exclusivo de los servidores públicos.

También fue una difícil tarea la de cambiar hábitos y estructuras en el manejo reservado de la información. Se trataba de romper el fortalecimiento de una nueva cultura de servicio y corresponsabilidad, para facilitar el ejercicio del derecho al acceso a la información pública gubernamental.

Vale la pena señalar que a pesar de los avances que ya se registraban en el sector, modificar un paradigma que entrañaba que la salvaguarda de la información y la discrecionalidad en su manejo se traducían en poder, privilegios que implicaban algunas resistencias. Sin embargo, debo señalar, que si bien se presentaron cuestionamientos aislados respecto a estos temas, en ningún momento se consideró su no inclusión de los archivos de la información clasificada como pública y permanente acceso a la población.

Yo quisiera compartirles unos datos. Las evaluaciones realizadas a la dependencia y entidades de la Administración Pública Federal que conforman el sector de desarrollo social, estas han sido evaluadas por el IFAI. Yo les quisiera comentar que en el caso concreto han venido evaluando a todas las dependencias del gobierno federal, lo cual yo creo que ha sido una práctica muy positiva. Esto, sin lugar a dudas, implica un reto para todos los que tenemos esta responsabilidad, pero también implica un compromiso de estarnos viendo y observados por un ente ajeno a nosotros que analiza nuestro comportamiento.

El caso de SEDESOL, por segundo año consecutivo hemos logrado la calificación de cien puntos. A la fecha de más de 2 mil solicitudes que tenemos, 2 mil 800 para ser exacto, yo quisiera destacar que tenemos pendientes de entregar información solamente en 37 que se encuentra en proceso. El tiempo que tenemos para entregar la información promedio es de siete días, o sea, una tercera parte del tiempo que nos establece la ley para dar esta información. Y el número de solicitudes o de reclamaciones o de algún recurso que se ha presentado, es del 0.4 por ciento.

Este dato es muy importante, como bien se señalaba anteriormente. Si tenemos solamente reclamaciones y recursos presentados por el 0.4 por ciento, quiere decir que la información que estamos proporcionando es adecuada y es de acuerdo con la solicitud que la gente tiene. Asimismo, quisiera compartirles que ha resultado, derivado de una serie de encuestas respecto a la percepción que se han ido planteando a la población respecto a los programas de desarrollo social.

Yo quisiera darles algunos datos:

Por ejemplo, los programas que se han venido evaluando, tenemos que la gran mayoría de ellos, la población es más de un 90 por ciento, considera que sí tiene información que le permite saber qué se requiere para acceder al programa y qué se requiere para saber si van a ser beneficiados o no de un programa determinado.

En cuanto a las encuestas aplicadas a organizaciones de la sociedad civil, con las que se han firmado trabajos en materia de transparencia con SEDESOL, el 44 por ciento de ellas manifestó que el acceso a la información pública es la acción más importante para fomentar la cultura de la transparencia y el combate a la corrupción; el 31 por ciento consideró que es la rendición de cuentas, y el 25 por ciento restantes, consideraron que algunas otras acciones, tales como incrementar la participación social, permiten mayor transparencia; el 7 por ciento consideró que era importante mejorar la normatividad y el 5 por ciento mayor difusión de las reglas de operación, entre otras.

El conocimiento que tienen las organizaciones de la sociedad civil acerca de la transparencia en la operación de los programas sociales ha aumentado de un 86 por ciento en el año 2003 a un 91 por ciento en el año 2004. Del mismo modo, el impacto que ha tenido la transparencia y la legalidad en el fomento a las acciones de contraloría social se ha incrementado de un 89 por ciento en el año 2002, a un 94 por ciento en el año 2005.

Con base en lo anterior, es posible concluir que a partir de la apertura y oportunidad que se percibe en relación con la información pública y gubernamental relacionada con los programas sociales, se goza de mayor confianza y credibilidad por parte de la población en relación con los mismos, facilitando su operación, incrementado su actividad y su eficiencia.

Yo quisiera compartirles que hemos venido trabajando un programa que manejamos como transparencia y legalidad. Con este programa que manejamos conjuntamente con el de blindaje electoral, hemos estado presentes en todos los procesos electorales que se han llevado a cabo durante la presente administración.

Yo les quisiera compartir que hemos participado y hemos sido mecanismos de blindaje electoral en todas las elecciones que se han llevado a cabo con un resultado muy favorable. Este trabajo lo llevamos a cabo, conjuntamente con la Fepade, y sentimos que la transparencia y legalidad son dos ejes de una carreta, si ustedes una de las ruedas la paran, simplemente darán vueltas, pero difícilmente lograrán avanzar. Por lo tanto, es fundamental que trabajemos en este mecanismo, trabajando con transparencia y trabajando con legalidad, para que podamos seguir avanzando.

Esto que estamos llevando a cabo en SEDESOL fue un trabajo de todos los compañeros en la institución. Y sin lugar a dudas, de un compromiso que sentimos y que afortunadamente la ciudadanía mexicana cada día exige con mayor fuerza, con mayor vigor el que se le rinda y se le proporcione información adecuada y precisa.

Yo creo que este proceso del IFAI, me da mucho gusto decirlo, creo que nos obliga a todos los que estamos presentes a comprometernos a que cada día la transparencia tenga mucho mayor facilidad de acceso a la gente, que tengamos el mayor número de información en las páginas de las secretarías para que la gente pueda acudir a ellas y solamente una parte menor sea la que tenga que acudir a solicitar esta información.

Moderador: Francisco Ciscomani Freaner, Secretario de Acuerdos del IFAI.

Definitivamente la Secretaría de Desarrollo Social es una dependencia que por su naturaleza ha sido objeto de múltiples solicitudes y está sometida al más amplio escrutinio público, en virtud de los programas sociales que maneja por sí misma o a través de sus órganos desconcentrados y otras entidades coordinadas.

La transparencia ha servido en este caso, y lo ha demostrado Rafael, para simplificar las cosas, para quitar ese sinnúmero de páginas que correspondían antes a las reglas de operación de los programas y reducirlas en términos simples y llanos, de forma tal que los ciudadanos, los destinatarios de esos beneficios, puedan solicitar lo conducente ante la dependencia.

Esto necesariamente ha contribuido a la cultura, la simplificación y, en este caso, la Transparencia y sobre todo, el compromiso que en sus programas siempre mandan mensajes a la población, en general, que no tienen ningún compromiso de carácter político y así han ido acabando poco a poco con el clientelismo social y de algunos grupos que existían en nuestros programas.

Definitivamente también es un caso de éxito y, bueno, yo quiero celebrarlo. En el IFAI estamos muy contentos de tenerte como aliado a ti y a todo el grupo de la Secretaría de Desarrollo Social.

Pasamos ahora a la presentación de Laura. Ella es egresada de la Facultad de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestra en Comunicación Institucional por la Universidad Panamericana y cuenta con una Especialidad Judicial otorgada por el propio Instituto de la Judicatura Federal.

Desde 2001 se incorporó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se desempeñó como Subdirectora de Información Jurídica en la Coordinación General de Comunicación Social.

También ha colaborado como cronista en las discusiones del Pleno y las Salas, y estuvo adscrita a la Dirección General del Centro de Documentación, Análisis, Archivos y Compilación de Leyes.

Actualmente es Directora General de Difusión y titular de la Unidad de Enlace, ha transparentado una serie de decisiones desde hace más de un siglo.

Ponente: -Laura Verónica Camacho Squivias.

Que como ya hemos visto, el día de hoy nos han relatado sus casos de éxito y que no podemos más que reconocer que gracias a que ellos se encuentran al frente, es que ambas instituciones han tenido un avance espectacular en el campo de la transparencia.

Al ser el tercer expositor y como todos tenemos mucho interés también de conocer la experiencia de la Unión Europea, trataré de ser breve en explicarles un poco cuál ha sido esta experiencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a raíz del surgimiento de la Ley de Transparencia a partir del año de 2003.

A manera de introducción, obviamente, a partir del año 2003 es cuando todos enfrentamos la responsabilidad sobre lo que implica la transparencia, ya como nos lo indica la Ley.

Es importante reconocer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya desde el año de 1870 tenía el Seminario Judicial de la Federación, que se ha constituido desde esa época como un instrumento inmejorable de difusión de las resoluciones judiciales.

Ese es un primer avance, pero antes del surgimiento de la ley, tenemos que hubo interpretaciones muy importantes a lo que implica este Derecho de Acceso a la Información, que nos dieron un poco las bases, el sustento dogmático de lo que implica normativamente lo que es.

Para ir directo a lo que sería nuestra experiencia como Suprema Corte de Justicia de la Nación, les comentaré que primero hubo tres etapas interpretativas, por así decirlo, sobre lo que implica este derecho.

Vemos más o menos en la lámina para no hacer demasiado énfasis en este elemento. Primero lo vimos como una garantía social, posteriormente ya se vio como una obligación de conocer la verdad de que el Estado garantizara una determinada serie de situaciones para que todos los ciudadanos tuvieran la oportunidad de acceder a esta verdad.

Finalmente el último criterio, el último precedente que nos tiene como Suprema Corte. Desarrollo un poco más este concepto del Derecho de Acceso a la Información, y nos indica que hay un titular efectivamente, que son todos los gobernados, tenemos también que como sujeto pasivo se encuentra el Estado.

Pero yo creo que un elemento muy importante, que lo indica en este precepto, es que es una garantía correlativa. Es decir, la obligación de garantizar la serie de cuestiones, de condiciones para que se dé el Ejercicio de este derecho, no es únicamente para los medios de comunicación, sino además, nos indica que están todos los gobernados, los sujetos de la ley, con la oportunidad de hacer efectivo este derecho viéndolo como una garantía correlativa.

Pasaríamos al tema de lo que ha sido una de las experiencias más interesantes a raíz del surgimiento de la ley para la Suprema Corte de Justicia, que es específicamente la evolución de su Marco Normativo.

Como vemos en la lámina, primero hubo una emisión de un Acuerdo el 27 de mayo, el Acuerdo nueve de 2003 y posteriormente el Acuerdo trece de 2003.

Sin embargo, tuvimos ahí una experiencia muy interesante, porque fueron gracias a las opiniones de medios de comunicación, de expertos, de la ciudadanía, en su conjunto, que permitió a la Suprema Corte darse cuenta de que había posibilidades de mejorar este Marco Normativo y que este esfuerzo podía sumarse en un solo documento con el Consejo de la Judicatura Federal. Y es por esto que se emite el Reglamento, que les comentaré brevemente algunas particularidades que tiene.

Fundamentalmente, ¿cuál había sido la demanda de la sociedad y los medios de comunicación?

El acceso a las resoluciones intermedias. ¿Qué significa esto? Bueno, dentro de una resolución se emiten diversos autos, diversos acuerdos y la anterior normativa, los anteriores acuerdos sólo permitían que se pudiera tener acceso a ellos una vez concluido el expediente, es decir, una vez que se emitiera la sentencia definitiva.

Sin embargo, después de este análisis que se da y después de esta experiencia que les comentamos, con las opiniones de medios de comunicación, particulares y expertos, se determina que sí hay acceso a las resoluciones intermedias únicamente, por supuesto cuidando mucho la protección de los datos personales, pero se abre esta posibilidad que había sido una demanda muy importante de la ciudadanía.

También tenemos la posibilidad de la consulta física y la normatividad. Lo que queda muy claro a partir de estos acuerdos es que no debe haber más restricciones en la normativa que las que indica la Ley de Transparencia; no debe ir en ese sentido el Poder Judicial en este Reglamento que emiten de manera conjunta Suprema Corte y Consejo de la Judicatura Federal más allá de lo que indica la ley.

Y una cuestión aquí muy interesante que es un ejemplo de lo que ha sido este paso hacia adelante que ha procurado dar la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la apertura a las sesiones de Pleno. Todos conocemos la ley, entre otras, las cuestiones que tenemos clasificadas como información reservada, habla del proceso deliberativo de las sentencias.

Desde este año, ya con el surgimiento del Canal Judicial y con la posibilidad de que los señores Ministros abrieran a que todo el público tuviera acceso a las sesiones públicas, se está dando un paso muy importante porque ese proceso deliberativo que anteriormente se daba en privado, nos da la oportunidad, y además gracias a la posibilidad del canal de televisión que ahorita está en una etapa todavía mayor de crecimiento y desarrollo con producciones propias de la Suprema Corte, pues abre esta oportunidad de conocer de todos los ciudadanos cómo se va gestando al interior del alto tribunal estas decisiones, éstas resoluciones.

Y como lo indica la normativa, abrimos para que todo mundo tenga oportunidad de conocer cómo se da este proceso deliberativo.

Otras dos cuestiones muy interesantes del Reglamento concretamente lo podemos definir como las dos maneras que tenemos nosotros de obtener la información y entregarla al solicitante. Tenemos los dos procedimientos que son el ordinario y el sumario.

El procedimiento sumario es el que por excelencia está atendiendo ahorita la Suprema Corte. Podemos decir que más del 95 por ciento de las solicitudes responden a través del procedimiento sumario.

¿En qué consiste esto? Muy brevemente, si la información que solicita el particular está a disposición en medios públicos de consulta y es competencia de la Suprema Corte, hay la posibilidad de que la información se entregue el mismo día al solicitante.

La experiencia que tenemos es que las solicitudes que versan sobre resoluciones, sobre jurisprudencia hay el esfuerzo de que el solicitante el mismo día en que acude al módulo de acceso, a través de la consulta y del resto de los medios que se encuentran ubicados en el módulo de acceso, tenga oportunidad de obtenerla ese mismo día y llevarse su información.

El otro procedimiento es el sumario que guarda muchas particularidades con lo que es el trámite ordinario que indica la Ley de Transparencia, sin embargo aquí hubo una reducción de cinco días en lo que es el trámite normal y esto nos permite a nosotros también entregar, como Suprema Corte, mucho más ágil la información.

Otro detalle importante de lo que ha sido la experiencia de la Suprema Corte es la información de los órganos de transparencia. Por supuesto está la Comisión como órgano fundamental integrado por tres Ministros, el Comité de Acceso que está integrado por cinco funcionarios, que en este caso son los Secretarios Ejecutivos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la Unidad de Enlace que recae en la persona de la Dirección General de Difusión y los Módulos de Acceso, que yo creo también ha sido otro elemento que nos interesaría mucho destacar y que es fundamental para el éxito que ha tenido el trabajo de transparencia de la Suprema Corte.

Porque tenemos en el Distrito Federal cuatro Módulos de Acceso y ahorita tenemos 35 módulos en los estados de la República Mexicana que se encuentran ubicados en las Casas de la Cultura Jurídica. Este mismo año se pretenden abrir cinco módulos más y con esto prácticamente tenemos cubiertas las principales capitales y esto ha implicado un esfuerzo muy importante de la Suprema Corte.

Primero, no solamente para ubicar físicamente el módulo que tenga por supuesto la posibilidad de prestar el servicio. Además ya las casas de la cultura y en particular los asesores que se encuentran en el módulo se han convertido en verdaderos difusores de la cultura de la transparencia, impulsando mucho eventos, conferencias, capacitaciones que también ha sido un esfuerzo muy importante y un proyecto que ha procurado mantener y seguir liderando para mantener un nivel en el servicio, que es una preocupación muy importante de la Suprema Corte.

Qué servicios especiales, por denominarlos de alguna manera, se prestan a través de la Unidad de Enlace y que hemos recibido importantes comentarios por parte de la ciudadanía sobre la manera en que estamos dando esta atención.

Tenemos la oportunidad, como les comentaba, si tenemos Módulos de Acceso prácticamente en todas las capitales y en las casas de la cultura jurídica, de también apoyar y coadyuvar en el ejercicio de la función judicial. Es decir, muchas de las personas que acuden a estos módulos a solicitar información son

propiamente también personal del Poder Judicial de la Federación. Con esto los apoyamos y tenemos la oportunidad de siempre estar entregando los últimos precedentes, cualquier información que pueda llegar a ser relevante para el desarrollo de su función, y de esta manera está trabajando la Suprema Corte en mantener siempre la información actualizada, apoyar siempre en todos sentidos a todos los miembros del Poder Judicial.

Y adicionalmente también tenemos un servicio que es el proporcionar información a las personas que se encuentran privadas de su libertad, esto se hace de manera gratuita, es un número importante en solicitudes que se reciben por esta situación y es parte de un servicio público que así lo ha determinado la Suprema Corte, un interés especial incluso de los miembros de la Comisión, de continuar prestando este servicio y apoyar a las personas que obviamente no pueden desplazarse y acudir a solicitar la información de alguna otra manera, sino es a través de solicitudes que ellos nos emiten y recibimos directamente en la Unidad de Enlace para poder hacer la entrega de la información.

Esas serían básicamente algunas cifras que pueden reflejar un poco el trabajo que ha implicado para esta Unidad de Enlace desde el surgimiento de la Ley en junio de 2003 a la fecha.

Podemos decir que hasta este momento hemos recibido aproximadamente cien mil solicitudes, en promedio atendemos 123 solicitudes diarias, estamos entregando información a 15 peticionarios cada hora y algo muy importante que yo creo que es algo muy importante destacar, que tenemos el más del 99 por ciento de atención y de entrega de información a los solicitantes, los recursos que se tramitan son mínimos, como decimos, estamos casi en la totalidad de los casos en que los solicitantes acuden a la Unidad de Enlace a solicitar información y la Suprema Corte la está entregando.

Entonces, es un esfuerzo y es un dato que vale la pena reconocer de que siempre hay la energía de entregar la información y tratar de orientar de la mejor manera al solicitante desde que estamos en el módulo de acceso, justamente como lo que hemos visto para que al final, al momento de o en la posibilidad de analizar cuál es la petición, cuál es la información, se le haga entonces entrega al solicitante y no tengamos que llegar a la negativa.

Ha sido también muy importante la labor en cuanto a la difusión de la cultura de la transparencia en medios

y en situaciones de tipo académico, podemos comentarles que justamente para mantener esta calidad, este interés de mantener una capacitación constante en esta materia se mantienen capacitaciones regionales a cada uno de los Módulos de Acceso que se encuentran en las casas de la cultura y procuramos también hacer la visita técnica.

¿Esto qué implica? Personal justamente de la Unidad de Enlace tiene la oportunidad de visitar cada uno de los módulos que se encuentran en casas de la cultura, verificar los procedimientos y continuar con la capacitación *in situ*.

Es una relación constante de comunicación pero siempre el poner la oportunidad de estar presentes y estar físicamente en la unidad, en el módulo que se encuentre en determinada casa de la cultura, nos permite también conocer cuál es el perfil de solicitudes, cuáles son necesidades específicas de determinada casa y, como les comentaba, mantener un estándar de calidad y de acercamiento siempre con el solicitante.

Y por supuesto, eventos, los invitaremos, nos dará mucho gusto que nos acompañaran en la última semana de septiembre, el Seminario Internacional de Transparencia y Acceso a la Información y Nuevas Tecnologías, que se llevará a cabo en el edificio sede de Revolución y además ha sido el interés este año de trabajar con la Secretaría de la Función Pública y con la barra de abogados, el curso que en este año se llevará a cabo por segunda ocasión de transparencia y combate a la corrupción.

Este curso ha tenido además la ventaja de que se ha podido retransmitir a todas las casas de la cultura jurídica y el año pasado tuvimos alrededor de 1, 200 asistentes a través del sistema de videoconferencia y de manera presencial. De esta forma tratamos con esta coordinación, con instituciones.

Además, también es importante destacarlo, el IFAI este año colaboró con un ciclo de conferencias sobre la protección de datos personales y es la intención de la Suprema Corte mantener vivos determinados convenios y trabajos con determinadas instituciones para continuar por el camino de la transparencia y aprovechar las experiencias positivas de todos.

Finalmente les hablaría yo de dos de los principales proyectos que concluyeron en este semestre y que han sido parte fundamental para la transparencia de la Suprema Corte.

El primero de ellos es la renovación del portal de Internet. El portal de Internet surgió desde el año de 1995 y obviamente en aquella época se habían considerado las herramientas tecnológicas más avanzadas en su momento, implicaba un cúmulo de información, localización de determinados contenidos que habían sido bastante avanzados para su época.

Sin embargo, por supuesto que estamos en una era de la electrónica, de la informática y además, la información que maneja la Suprema Corte pues poco a poco crece esto, no es únicamente la cuestión de resoluciones, tener posibilidad de que los consultantes accedan a las versiones públicas, las transcripciones de las sesiones de Pleno, jurisprudencia y determinada información, que además a la Suprema Corte le interesa mucho es pensando en el perfil de los usuarios, en cómo puede acceder cualquier persona de una manera sencilla, de una manera ágil a la información que se estaba presentando en el portal, pero que ya estaba empezando a resultar complicado acceder a ella.

Por supuesto que para la Suprema Corte ha sido un interés fundamental el cómo transparente más, cómo acercó más mi información, cómo acercó mi función a todo el público.

Como les comentaba, por supuesto es una dificultad el acceder o más bien cómo podemos acceder de manera sencilla a un cúmulo de contenidos tan diversos, no solamente teníamos textos como son las jurisprudencias, como son las resoluciones, sino ya con una página interactiva, tener oportunidad de bajar imágenes, de bajar incluso los audios de las sesiones de pleno, ya con la oportunidad del Canal Judicial.

Implicó un reto importante primero hacer un análisis de cuál es la información con la que contaba la Suprema Corte, ello implicaba por supuesto y había una claridad muy importante en ello que no era una cuestión de cambiar meramente el diseño de la página de Internet, sino esto implicaba un trabajo de verdadero análisis y una verdadera iniciativa de gestión del conocimiento.

Cómo hacemos —por ponerlo de una manera coloquial— cómo acomodamos estos contenidos y hacemos que las personas accedan a ellos fácil, que no nos perdamos en la información. Tratamos de incorporar los criterios más avanzados en cuestión de usabilidad para que realmente pudiera ser una *página* que atrajera más al usuario y que no implicara una frustración al momento en que la persona quisiera encontrar alguna información.

Bueno, prácticamente fue un proyecto que se desarrolló el último año.

¿Esto qué implicó?

Por supuesto tomar en cuenta todas y cada una de las opiniones.

Se llevaron a cabo reuniones integrales con cada una de las áreas que generan información al interior de la Suprema Corte para saber cuál era la información que probablemente no estaba siendo reflejada adecuadamente en el Portal o probablemente había otra información que de origen no se había considerado y que no la encontrábamos en el Portal de Internet.

Esto implicó —les comentaba— diversas reuniones a través de un año, trabajo directo con los señores Ministros, reuniones con usuarios; una serie de cuestiones que primero nos permitieron tener un panorama muy claro de cuál era el objetivo que queríamos dar al Portal, quién era realmente nuestro

público usuario y cuáles habían sido las demandas más frecuentes de las personas cuando accedían al Portal de Internet, cuáles habían sido las problemáticas y de qué manera era considerado mejor en cuestiones de usabilidad, estructura de la información, arquitectura; acceder y poderle presentar al usuario un producto de verdad, de calidad y sobre todo, que asintiera a sus necesidades.

Finalmente, después de este trabajo, después de una labor, poco a poco también incluyó un cambio tecnológico. Obviamente que el tener que presentar un mejor producto en términos de arquitectura y de cuestión de diseño, cuestión visual, implicaba también una modificación en cuestión de tecnología: tener los servidores, tener la infraestructura necesaria para soportar este cambio y que realmente el usuario, al acceder a la *página*, viera una mejora sustancial.

Finalmente se hizo el lanzamiento del Portal de Internet en el mes de junio y otra cuestión muy importante que se detectó de inmediato, que era fundamental que se contara con ello para el buen desarrollo en el futuro de este proyecto, era tener una normativa en cuestión de administración de los contenidos y de la Página de Internet.

Esto permite a la Suprema Corte definir muy claramente cuál es la información que debe estar, las áreas involucradas, el procedimiento para estar haciendo las actualizaciones, porque la idea es que todos los días el usuario que acceda a la Página de Internet acceda a un contenido diferente y que además le sea útil, de acuerdo a sus intereses: ya sea un estudiante, ya sea un profesional del mundo del Derecho.

Es decir, la intención de la Suprema Corte es ofrecer productos específicos novedosos, de acuerdo al público usuario.

¿Cuál fue el cambio?

Ustedes vieron hace un momento, en la anterior lámina, el Portal que estaba funcionando. Con este nuevo Portal, ¿brevemente cuál sería la explicación que podríamos comentarles?

Hay una sección muy importante que es muy atractiva y que además fue una demanda sobre *“Qué pasó el día de hoy en la Suprema Corte”*.

Tenemos ahí un espacio, que es un espacio bastante amplio, que nos permite estar informando y estar cambiando incluso varias veces al día, según las resoluciones y según los eventos que hayan sucedido

en ese día en el Alto Tribunal y que tenga oportunidad el usuario; incluso, como les comento, si varias veces tengo que acceder al Portal de Internet por la naturaleza de mi actividad, tener la oportunidad de conocer diferentes contenidos y siempre estar informado sobre lo que ocurre en el Alto Tribunal no sólo en cuestión de resoluciones, sino también en cuestión de eventos, en cuestión de la difusión de la cultura jurídica y de la legalidad, que también está siendo un trabajo importante en ese sentido.

Y por supuesto, tengo que comentar también —aunque ya hace un momento se los refería— el trabajo del Canal Judicial, en el que hay la oportunidad, en el momento en que están las Sesiones *en vivo* del Tribunal Pleno, a través del Portal de Internet cualquier persona puede conectarse y tener oportunidad de ver, desde su computadora, lo que está ocurriendo en el Salón de Plenos.

Y finalmente, es el Programa de Acceso Sistemizado a la Información, que hemos denominado y conocemos como “ASI”.

¿Fundamentalmente cuál fue la motivación de realizar ese Sistema?

Les hablaba hace un momento que tenemos un cúmulo importante de resoluciones y de solicitudes que son responsabilidad de la Suprema Corte; y además, con el trabajo que se encuentra en todos los Módulos de Acceso, era indispensable contar con una herramienta tecnológica que nos permitiera tener control como un Sistema de Gestión de las solicitudes; pero además, con el surgimiento del Portal, tener la oportunidad de ofrecerle al usuario que desde la página de Internet pudiera presentar su solicitud y desde ese mismo Sistema llevar el seguimiento de su Solicitud.

Este es un ejemplo de la pantalla, que es la perspectiva del usuario cuando entra a través del Portal de Internet y otra de las pantallas muestra ahora la perspectiva desde la persona que se encuentra como asesor, fungiendo en alguna función en específico dentro del Procedimiento de Acceso a la Información.

El Sistema fue lanzado el mismo día que la página de Internet. Es decir, desde el mes de junio están funcionando en paralelo.

La respuesta que tuvo el Sistema fue impresionante. Incluso el mismo día del lanzamiento hubo 200 solicitudes a través de medio electrónico y el interés de la Suprema Corte lo podemos dividir en dos, para concluir con esto la presentación:

Los beneficios del usuario.

Antes de ese Sistema, la persona que quería acceder a una Solicitud a través del medio electrónico, únicamente tenía que mandar un correo electrónico a la Dirección del Módulo de Acceso, pero no era un verdadero Sistema de Seguimiento de su Solicitud.

Con este Sistema la persona obtiene una clave, una contraseña y tiene la oportunidad de darle seguimiento a su solicitud y tener siempre la certeza jurídica de en qué etapa del procedimiento se encuentra su solicitud.

Y por supuesto, para la institución, para la Suprema Corte le permite tener un sistema de gestión interna, que le permite tener mucho más ordenada la información, dar mucho más certeza a las respuestas y, por supuesto, esto incide inmediatamente en lo que es el producto que se entrega al usuario.

No me resta más que agradecerles la atención y cualquier cuestión que pudieran tener interés de conocer más sobre estos dos sistemas, a través de la página de Internet y a través del correo electrónico, y agradecer nuevamente al IFAI.

Sabemos que hay mucho camino por recorrer, la Corte está consciente de que, si bien ha habido avances, ha habido logros, todavía hay mucho que hacer y solamente a través de eventos como éste, donde intercambiamos opiniones y conocemos la experiencia de los demás, podemos aprender más y continuar en el mejor camino.

Moderador: Francisco Ciscomani Freaner, Secretario de Acuerdos del IFAI.

Definitivamente la Suprema Corte es un marco de referencia, no únicamente con respecto a los asuntos sustantivos que resuelve, sino también a sus Reglamentos y criterios en materia de acceso a la información. El IFAI es uno de sus usuarios o clientes principales, sistemáticamente está accediendo a información sobre sus resoluciones y también las dependencias y entidades han citado estos criterios y estas decisiones de este alto tribunal. Y ha sido muy importante el beneficio que esto ha traído entre los profesionales del derecho, los consultores, los investigadores, acceder a la información que está generándose día a día, en tiempo real, de las Suprema Corte.

Sin más, paso a describir el currículum de Jakob, él es de Dinamarca, es historiador y maestro en Derecho formado en universidades de Dinamarca y Francia. Es autor de varios artículos sobre el proceso de integración europea y temas de actualidad política en los estados miembros de la Unión Europea. Fue asesor político también del Parlamento de Dinamarca y del Parlamento Europeo. Ha sido miembro de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea.

Y desde el 2004 es el responsable del Servicio de Transparencia, Acceso a Documentos e Información al Público y es también el redactor de los informes anuales del Consejo sobre la aplicación de unos de los reglamentos, uno muy importante en materia de acceso a la información. Y nos va a platicar de su experiencia dentro de la Unión y estoy seguro que encontraremos grandes similitudes con el modelo mexicano y el diseño regulatorio correspondiente.

Ponente: Jakob Thomsen.

Estoy francamente impresionado, tanto por la organización de este evento, por parte de IFAI, francamente fantástica, y también por las obras realizadas por las Unidades de Enlace que mis colegas ponentes acaban de describir de forma tan brillante y tan clara.

Otro comentario preliminar, yo soy el responsable del servicio de transferencia de acceso de documentos del Consejo, pero es solamente un servicio de una institución que tiene la obligación jurídica de aplicar reglas de la transparencia. Hay otras instituciones muy importantes, está la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y tenemos también una serie de agencias y organismos comunitarios que, aunque no están según el Reglamento número 1049/2001 jurídicamente obligadas a aplicar las reglas de la transparencia, sin embargo, han introducido regímenes similares siguiendo los principios establecidos en este Reglamento.

Y es importante destacar dos hechos: la Comisión Europea es un poco el motor del proceso de integración europea, tiene lo que se llama el derecho de iniciativa legislativa, prepara las propuestas de legislación, pero las instituciones que realmente deciden en el ámbito legislativo son el Consejo y el Parlamento Europeo. Entonces es importante saberlo, es también importante saber que la Comisión es la guardia del tratado, en este sentido, tiene que proponer, preparar, presentar propuestas legislativas previstas en el tratado y tiene también que vigilar, procurar que la normativa comunitaria se aplica correctamente en los tiempos.

La política de la transparencia es realmente nueva a nivel comunitario. En 1992 se concluyó una conferencia intergubernamental y el resultado de esa conferencia era el tratado de la Unión Europea. Se firmó por los Ministros de Asuntos Exteriores de los 12 establecimientos de aquel entonces y éstos aprobaron en aquel momento la declaración siguiente:

La conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la administración. La conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión, entonces la Comisión Europea, presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones. Era en 1993. Hace poco tiempo

realmente, eso no significa que algunos estados miembros no habían ya introducido una reglamentación relativa a la transparencia y el acceso a la información a nivel nacional. Pero la experiencia comunitaria, digamos en este ámbito, es tangente.

Hay que destacar también que el acceso a los documentos no es el único, digamos, la única faceta de la transparencia, tenemos también medidas; las instituciones han tomado medidas para abrir un poco, digamos, aumenta la Transparencia del proceso decisorio.

Por ejemplo, algunas sesiones del Consejo son abiertas al público, simplemente porque el Consejo quiere, en la medida en que está actuando el Legislador, dar la posibilidad al público de seguir sus deliberaciones.

También el Parlamento Europeo, su comisión parlamentaria y, clara, el Parlamento Pleno delibera en público lo que claramente refiere el Acceso a la Transparencia del proceso decisorio y toma de decisiones.

Sin embargo el objetivo o, digamos, el tema principal de esa intervención es el tema acceso a los documentos de las instituciones comunitarias y en concreto el Consejo.

Entonces, los puntos destacados de esta intervención son, digamos, una presentación de las medidas técnicas que los ciudadanos tienen a su disposición para poder acceder a los documentos de las instituciones comunitarias.

También voy a hablar un poco de los límites al Derecho de Acceso, tenemos un régimen de reflexiones, y vamos también a ver un poco cómo funciona, cómo tramitamos las solicitudes de acceso en dos etapas.

Insistimos entre lo que se llaman las solicitudes iniciales y complementarias. Exactamente es un poco de lo que pasa aquí en México, que las Unidades de Enlace se emiten solicitudes a nivel inicial en la etapa inicial, y el Instituto tiene que actuar en segundo lugar.

Tenemos también un Sistema de Vías de Recursos Externas, y por eso se ha establecido una jurisprudencia muy importante en el ámbito de la transferencia, esa como jurisprudencia ha sido servicio y sanción en los años 90, y el actual Reglamento número 1049/2001, incorpora una buena parte de esa jurisprudencia, y entonces, se puede decir que actualmente estamos más o menos al día por lo que respecta a la jurisprudencia.

Hay unas nueve sentencias, pero no modifican mucho el enfoque del Tribunal de Justicia.

Vamos a pasar rápidamente al artículo 155, que prevé en su Apartado uno que toda persona física o jurídica obtenga su domicilio social en donde esta como miembro, sentar derecho a afiliar los documentos del Parlamento Europeo del Consejo y de la Comisión.

Eso no impide ciudadanos de países no comunitarios de presentar solicitudes y efectivamente rechazamos un cierto número de solicitudes cada año, que proceden de países no comunitarios. Incluso de países de América Latina, pero no hay muchas, pero efectivamente hay la posibilidad de presentar una solicitud.

Para facilitar la búsqueda de los documentos que fueran a ser solicitados, los ciudadanos tienen la oportunidad de consultar en el Internet el Registro Público y los documentos del Consejo.

Hay que destacar que la Comisión y el Parlamento también tienen registros electrónicos, permitiendo entonces a los ciudadanos de consultar documentos directamente en línea, y los documentos que están sumamente mencionados en estos registros, bueno, a los cuales no hay acceso directo. Por lo que respecta a estos documentos los ciudadanos tienen la oportunidad de mandar una solicitud de acceso.

Al principio de 2006 el Registro del Consejo mencionó 697,111 documentos. Este número claramente aumentó bastante, este registro electrónico existe desde 1999.

Se nota que más de 65 por ciento de estos documentos que se encuentran entonces en este Registro se pueden consultar en línea. Y hay también documentos en los cuales hemos encontrado un exceso parcial que se puede, a partir de 2004, consultar en línea.

La experiencia adquirida por el Consejo General de los últimos tres años fue de manifiesto, la importancia de su registro público como instrumento de búsqueda para los ciudadanos que quieran seguir.

En 2005 el número de visitas acusaba una alza de casi 16 por ciento y entonces más de un millón de visitas frente a un poco menos de un millón el año anterior. Eso parece a la mejor poco aquí en un país como México, pero realmente tenemos un registro público de visitas del Consejo únicamente, tenemos también los registros de las demás instituciones.

Tenemos también que hay un gran número de documentos que se pueden consultar en línea desde su difusión. Y eso tiene algo que ver con la ubicación del Consejo, publicar cuanto antes documentos relativos al proceso legislativo para que los ciudadanos puedan seguir el proceso de toma de decisiones en una fase bastante temprana del proceso.

Y hay documentos que de todos modos, de oficio, tienen que estar en el registro. Son documentos que sirven de base a las deliberaciones en el proceso decisorio y que exponga el estado de los trabajos de un expediente.

Tenemos también una serie de documentos que es importante subrayarlo. El Reglamento interior o interno del Consejo tiene un Anexo II que contiene o establece las líneas para la aplicación concreta del Reglamento y el artículo once de este Reglamento interno del Consejo, prevé la publicación de oficio de órdenes provisionales de las sesiones del Consejo y de sus órganos con excepción de determinados

organismos encargados de cuestiones militares y de seguridad.

Documentos de extranjeros, digamos de una organización internacional si este documento ya se ha hecho público por su autor o por su acuerdo. Y en el terreno legislativo nosotros entramos a las instancias más altas del Consejo de Representantes Permanentes o al propio Consejo, así como proyectos de actas legislativas, proyectos de procesos comunes, etcétera.

Documentos directamente accesibles pueden ser cualquier otro texto autorizado por el Consejo que vaya a publicarse en el Diario Oficial. Yo creo que aquí en México es el Boletín Oficial; documentos relativos a un acto de extradición, de la extradición común, etcétera. Es decir, que cuando se termina el proceso de toma de decisiones todos los documentos relativos a un expediente legislativo se publican de oficio y eso permite a los ciudadanos interesados, examinar de forma bastante profunda y detallada todo lo que se ha dicho y los comentarios de los Estados miembros y de los propios Ministros de los Estados miembros durante el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, hay que introducir unas distinciones entre documentos. Efectivamente un número determinado de documentos clasificados en el Consejo, porque el Consejo tiene un papel muy destacado en el ámbito militar y en el ámbito de política exterior y de seguridad común, y también en la coordinación de la política interior llevada por los Estados miembros. Y entonces en estos ámbitos sensibles se establece definitivamente un cierto número de documentos clasificados.

Este número no es enorme, hay que tomar en consideración que cada año se producen 20 mil documentos en el Consejo también porque muchos documentos se traducen en varios idiomas y con respecto a este número solamente 294 documentos sensibles se produjeron en 2005 y de estos documentos 48 documentos se envían en nivel secreto y otros 346 el nivel confidencial.

Tenemos también el nivel restringido. Son documentos que no se consideran realmente como sensibles pero se pueden clasificar durante un cierto periodo. Y tenemos también un grupo de documentos que no se consideran como clasificados pero se consideran como documentos a difusión limitada, por lo menos provisionalmente. Y este número no es tan importante tampoco sobre los más de 113 mil documentos producidos en el Consejo en el 2005.

Aunque el Reglamento que constituye el Marco Jurídico de nuestro trabajo de 1999 a 2001, y que se refieren a las competencias y actividades de la Unión Europea, razón por la cual ninguno de los documentos queda excluido del derecho de acceso.

La reglamentación comunitaria prevé no obstante una serie de sesiones al derecho general de acceso y yo creo que se puede constatar no solamente ciertas similitudes con las infracciones en la Ley Federal mexicana, sino también a la ley la cual se refirió la Comisionada de información en su brillante intervención de esta mañana.

Tenemos una distinción en lo que se llaman las excepciones absolutas y excepciones sujetas a un examen de interés público, que son excepciones relativas.

Sin embargo, yo creo que hay que destacar que cuando un documento tiene informaciones de carácter sensible y por lo tanto no se puede divulgar integralmente, eso no nos impide dar acceso parcial a este documento, entonces e incluso cuando el documento trata de algo un poco sensible intentamos realmente de examinar de forma muy seria la posibilidad de dar acceso a las informaciones, que no tienen carácter sensible y que cuya divulgación al público no pone en peligro el interés público por lo que respecta a la seguridad pública, por lo que respecta a zonas de defensa, las relaciones internacionales que son las excepciones absolutas más importantes.

Tenemos también la protección de la intimidad y la integridad de la persona, es un principio establecido en el planteamiento pero esta disposición se debe de interpretar conjuntamente con las disposiciones del reglamento 45 de 2001, que establece normativa a la protección de los datos personales.

No forman parte, no están integrados o incorporados directamente en el texto directamente 1,049 pero claro se aplica esta regla.

Asimismo de conformidad con el artículo cuarto, párrafo dos del Reglamento las instituciones indicaran el acceso al documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la proyección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual, asesoramiento jurídico y de inspección, investigación y auditoría y hay una tendencia de aplicar de forma demasiado frecuente.

Se evoca a la posibilidad o la necesidad de forjar el proceso de toma de decisiones, luchamos un poco en plan interno para que se reduzca un poco el uso de esa excepción. Solamente se puede aplicar de forma provisional.

¿Cómo se pueden presentar la solicitud? La solicitud de acceso ante el Consejo, entonces a la Secretaría General del Consejo y nos llegan por correo electrónico, lo que es lógico porque simplemente el registro público permite a los ciudadanos que quieran pedir acceso a un documento no accesible vía el registro simplemente hacer *click* en el pequeño ícono del registro y mandar un correo electrónico al Consejo, es muy fácil este sistema.

Pero hay también ciudadanos que por otros motivos no tienen acceso o quieren mandarnos sus solicitudes por carta o por fax. No se puede llamar porque necesitamos una prueba escrita de la existencia de la solicitud.

La Secretaría General tiene entonces que mandar una respuesta a todas las solicitudes de acceso en un plazo de 15 días hábiles que puede prorrogarse otros 15 días más.

Sin embargo, no estamos obligados a examinar o finalizar el examen de un documento, pero si se sabe de una solicitud relativa a documentos sensibles necesitamos más tiempo, sobre todo porque necesitamos tiempo para consultar al servicio competente y examinar los documentos con la ayuda o la asistencia del servicio autor de un documento y por ejemplo, el examinar la posibilidad de dar un acceso parcial.

Y eso supone bastante tiempo, también porque hay una incidencia que seguramente hay aquí en México, que los funcionarios tienden a considerar que tienen otras cosas más importantes que hacer y, entonces, es nuestro papel recordar que hay plazos jurídicamente vinculantes y efectivamente hay que dar una respuesta y motivarla.

Tenemos claramente tres posibilidades o bien aceptar la solicitud, dar acceso directamente o conceder un acceso parcial o denegar la solicitud pero en este caso tenemos que motivar y de forma muy diseñada.

Si las solicitudes accesadas —ese es también el caso— yo creo que entre 81 y 85 por ciento de los casos, el acceso al documento del Consejo tiene que publicarlo a través de su Registro Público de Documentos y por lo tanto, cualquier decisión del Consejo a documentos de este tipo se pueden consultar en Internet.

En todos los casos y para cada documento es preciso examinar un acceso parcial; y si es motivo de la denegación, afecta sólo a determinadas partes del documento solicitado. Estas partes son suprimidas y se considera el acceso a aquellas partes a las que no se aplica la exención de salida. Es una consecuencia de la jurisprudencia esta disposición del Reglamento.

Algo que consideramos importante en el Consejo es que ya poco después de la entrada en vigor del Reglamento 1049 que entró en vigor en diciembre de 2001, el Comité de Representantes Permanentes es un órgano importante del Consejo; son las Embajadoras de los Estados Miembros que se reúnen y que preparan las Sesiones de Consejo.

Este Órgano decidió ya, en 2002, poco después de la entrada en vigor del Reglamento, aplicar la regla siguiente en documentos relativos a expedientes legislativos que todavía son objeto de discusiones en el Consejo y sus órganos preparatorios, se pueden

publicar, por lo menos parcialmente; incluso en las posiciones de los Estados miembros solamente suprimimos los nombres de las Delegaciones. Entonces, se puede ver lo que se ha dicho pero no quién ha dicho qué. Ese es el principio.

Una vez adoptado el expediente, un Reglamento, una Directiva, entonces se puede publicar sobre el paquete y los miembros interesados del público pueden examinar muy cerca lo que se ha dicho durante todo el proceso e incluso por quién.

Una Regla muy importante a nivel comunitario —y creo que nuestra colega eslovaca lo tocó también esta mañana— es el famoso “harm test”, el análisis de perjuicio.

Tenemos siempre que justificar la denegación de acceso y entonces no tenemos que divulgar, sino explicar, dar un resumen del documento porque así corremos el riesgo de divulgar lo que tenemos que corregir.

No, tenemos que justificar y de forma razonable, las consecuencias potenciales que pueden suponer un perjuicio a los intereses públicos y entonces, de esa forma, justificar la aplicación; que se aplique una de las excepciones previstas en el Reglamento.

A continuación voy a presentar un caso concreto de este análisis de perjuicio.

Supongamos que la Secretaría General de Consejo haya recibido una solicitud de acceso a un documento que contenga un resumen y unas negociaciones internacionales entre la Unión Europea o un país equis —por ejemplo, Estados Unidos— relativas a la puesta en práctica de una serie de medidas antiterroristas.

Se desprende del documento que la Unión Europea y el país tercero en cuestión pretenden dar la prioridad a la lucha contra actividades solicitando la finalización del terrorismo, tal como lo planteó desde enero. No es un secreto para nadie y podemos divulgar esa información.

Sin embargo, se desprende también del documento que la Unión Europea tiene la intención de presentar una propuesta legislativa con el objetivo de adoptar la normativa comunitaria relativa a la lucha contra el lavado de dinero, de conformidad con las recomendaciones de la Financial Action establecida en el marco de la OCDE.

La observación, la divulgación de esta información no es ningún perjuicio para la seguridad pública y pudimos también publicar esta parte del documento.

Imaginemos —sin embargo— que el documento contiene información sobre medidas previstas por las autoridades americanas y posiblemente europeas, con el objetivo de investigar transacciones financieras entre personas físicas residentes en Estados Unidos y en los Estados Miembros de la Unión Europea, pero originarias de tierras o países en el Medio Oriente para diseminar su posible participación en la financiación de actividades terroristas.

¿Cuál sería la consecuencia de la divulgación de esa información?

Es un caso ficticio, sí.

La divulgación causaría un perjuicio serio tanto para la seguridad pública como para las relaciones diplomáticas de la Unión Europea con Estados Unidos y terceros países, por las razones siguientes:

La revelación de datos relativas a las investigaciones previstas, la posibilidad de su eficacia y por lo tanto de su finalidad esencial; la indicación de que las autoridades americanas y europeas sospechen que personas originarias y diseminadas de países de Medio Oriente estén involucradas en actividades terroristas perjudicaría evidentemente a las relaciones diplomáticas de los americanos y los europeos con terceros países en cuestión; y asimismo, la divulgación de dicha información pondría en cuestión la credibilidad de la Unión Europea. Ese es todo el paquete y la conclusión es acceso parcial. Pudimos dar acceso a las informaciones mencionadas inicialmente, pero digamos que las informaciones sensibles en este documento.

Vamos muy rápidamente a hablar de cómo se puede tramitar una solicitud.

El grupo de información es un grupo de trabajo que examina con mi servicio y el servicio jurídico del Consejo las solicitudes. Establecemos en primer lugar, después de examinar los documentos otra vez, un proyecto de respuesta que, junto con los documentos se examinará entonces por los miembros del grupo de información son delegados de los establecimientos. Es un proceso bastante largo y necesitamos bastante tiempo para eso, más de seis semanas, entonces necesitamos casi siempre seis semanas, un mes y medio para tratar una solicitud confirmatoria. En el caso contrario del Consejo tenemos más o menos 50 solicitudes de este tipo, cada año, a la mejor este año un poco más.

Lo que pasa es que una vez examinado la solicitud por el grupo de información, entonces pasa el expediente al COREPER⁴, este Comité de los embajadores y luego al Consejo. El Consejo adopta entonces el proyecto y es una decisión del Consejo en este caso y es una decisión en el sentido del artículo 249 del tratado y se puede impugnar por el ciudadano, delante del Tribunal de Justicia. Se puede también presentar una queja al defensor del pueblo, la diferencia entre los dos procedimientos.

Las dos vías de recurso externas es que las decisiones del defensor del pueblo, el mediador, el Ombudsman no son jurídicamente vinculantes pero sí tienen un impacto jurídico importante y se puede poner que las instituciones siempre siguen las instrucciones y recomendaciones del Ombudsman.

Por lo que respecta a la jurisprudencia que se puede resumir muy brevemente, son que las excepciones previstas en el Reglamento tienen que interpretarse y aplicarse de forma restrictiva, de modo que no se frustre el principio general de

⁴ El Comité de Representantes Permanentes o **Coreper**.

acceso a los documentos. Si las excepciones previstas se aplican únicamente a determinadas partes de un documento, tenemos la obligación de conciliar un acceso parcial. Entonces, la decisión de denegación debe fundamentarse en un examen real de las circunstancias que concurren en el caso de una decisión de denegación y sólo es válida si se basa en una de las excepciones previstas en el Reglamento.

Parece evidente pero les puedo asegurar que hemos tenido que recordar ese principio en ciertos funcionarios en el pasado y también tenemos, es muy importante destacar, que las instituciones comunitarias tienen la obligación de motivar sus decisiones individuales y también no obstante las instituciones tienen el derecho de motivar su denegación de tal modo que no se perjudique al interés que debe protegerse.

Y unas consideraciones finales muy brevemente. El comentario del acceso a los documentos y hacerse a los regímenes de acceso a los documentos o a la información vigentes en la medida y los establecimientos de la Unión Europea se aplica únicamente a los documentos en posesión de las instituciones comunitarias y de forma paralela, a las respectivas legislaciones nacionales.

Cabe recordar a este respecto que el reglamento 1049 no tiene por objeto, ni como efecto armonizar o modificar las legislaciones nacionales en materia de acceso a los documentos, sin embargo, el principio de cooperación leal que presiden las delegaciones entre las instituciones y los Estados miembros, estos últimos deben velar por no obstaculizar la correcta aplicación de la reglamentación comunitaria.

Y las excepciones previstas en el artículo cuatro del Reglamento corresponden a los límites habituales al derecho de acceso, tal como figura en la mayoría de las legislaciones nacionales, así como en la recomendación 2002/2 del Consejo de Europa y también de "Avisus". Asimismo las excepciones mencionadas en el artículo del Reglamento corresponden a las excepciones previstas en los Capítulos tres y cuatro del Título primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aquí en México.

Y en cuanto a los procedimientos de tramitación de las solicitudes de acceso a documentos, se encuentran igualmente muchas similitudes entre las disposiciones de los artículos 6, 7 y 8 del Reglamento 1049 y las decisiones de los Capítulos 3 y 4 de la Ley Federal.

Moderador: Francisco Ciscomani Freaner, Secretario de Acuerdos del IFAI.

Muchas gracias, El estudio que Jakob nos deja con motivo de esta ponencia trae un comparativo interesante de las similitudes que existen entre ambos modelos y seguramente será una lectura interesante para cualesquiera de nosotros. Yo creo que tenemos tiempo para tomar unas preguntas.

Pregunta: Jesús Piña Fraga. San Luis Potosí.

Deseo preguntarle a la Oficina de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad si es posible bajar las tarifas de energía eléctrica a los ciudadanos en sus hogares tan fácilmente como lo prometieron los candidatos a la presidencia del PAN y del PRD. Y si es verdad esto, o si es tan fácil, ¿por qué no lo hacen hoy?

Moderador: Francisco Ciscomani Freaner, Secretario de Acuerdos del IFAI.

Yo creo que el tema que debemos referirnos aquí es el tema de Acceso a Información, no necesariamente a las políticas que eventualmente pueden anunciar dependencias y entidades. Sí quisiera ser muy preciso, con la amabilidad, Ignacio, va a contestar esta pregunta, pero pongamos los puntos y preguntemos sobre esquemas de acceso, no sobre políticas públicas o alguna cuestión así que en principio no se relacionen directamente con el tema.

Ponente: Ignacio Cabrera González.

Si fuera una Solicitud de Información a través del SISI, diría que no es competencia dentro del Marco de la Ley de Transparencia, pero sí puedo dar una respuesta.

Las tarifas eléctricas no las dicta CFE, es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nosotros solamente las aplicamos y las operamos.

Obviamente hay un subsidio en las tarifas, y este subsidio al final de cuentas no es igual al costo de generación con el costo de venta.

Cualquiera que piense que hay que bajar las tarifas, tendría que ver cómo se remedia el problema del subsidio, posiblemente contratando Deuda Pública, posiblemente los costos de generación son muy bajos en CFE.

Sin embargo, a final de cuentas, a pesar de eso sí hay necesariamente un subsidio, sobre todo a las tarifas domésticas. Las tarifas industriales no están subsidiadas.

Hay un decreto de la Secretaría de Hacienda, en donde en sus antecedentes claramente especifica cuáles son las fórmulas para determinar las tarifas, cómo se revisan, qué elementos se toman.

Y con todo gusto, a través de una solicitud ahorita terminando, le podría dar la fecha del Decreto de Autorización Trifases.

Si no mal recuerdo, enero del 2002 en el Diario Oficial de la Federación, en donde la Secretaría de Hacienda Pública las tarifas actuales.

Pregunta: Oscar Guerra del Info-D.F.

Una pregunta para el compañero de la Unidad de Enlace de SEDESOL.

Habló de muchos aspectos positivos que hay en la transparencia, en los cuales estoy totalmente de acuerdo, pero creo que también habría que señalar algunas pendientes que hay en la Agenda de Transparencia.

Por ejemplo, uno, el Ramo 33 que maneja la SEDESOL, obviamente junto con la Secretaría de Hacienda, el cual va a los estados y municipios con la infraestructura social, y principalmente va para lo que es disminución de la pobreza.

Y la propia Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo cinco marca que los municipios y los estados deben enterar a la SEDESOL de estos recursos federales, dado que son fondos federales, sobre el uso que dan en los mismos para estos fines.

Y, según la información que yo tengo publicada en la Comisión Nacional Hacendaria, son pocos los municipios, alrededor del 30 por ciento a nivel nacional, y los Estados igual, y no hay, digamos, una rendición de cuentas de fondos tan importantes y que van a un objetivo tan importante como es de política social.

Otra cuestión que creo que habría también que mencionar, es por lo que se refiere al Padrón de Beneficiarios de los diversos programas sociales.

Hay una controversia que acaba de definir el IFAI sobre el Padrón de Beneficiarios, sabemos que por la ley hay comunidades que por el número de habitantes no se puede dar a conocer el nombre de los beneficiarios, pero queda incompleto entonces el padrón, y estos a veces significan un porcentaje importante.

Lo que determinó el IFAI fue que se dieran a conocer. Y entonces este tipo de contradicciones cómo se van a conciliar.

Y la otra cuestión, desde hace tiempo fue un objetivo de este país tener un Padrón Nacional de Beneficiarios, bueno, todavía no lo tenemos y conocemos que muchas veces los apoyos que se dan se repiten en varias ocasiones y la política social no es tan efectiva o no tiene la cobertura a todos los ciudadanos que se quisiera.

Yo creo que también hay Agendas pendientes que, bueno, cuando se hace un balance también habría que tomar en cuenta.

Ponente: Rafael Domínguez Morfín.

Bueno, yo quisiera compartirles y comentar brevemente las tres preguntas que me plantea.

Respecto a lo del Ramo 33 efectivamente los municipios manejan discrecionalmente esa parte de recursos y tienen que informar a la Secretaría de Desarrollo Social lo que corresponde directamente a los recursos que fueron asignados por efecto de programas de tipo de desarrollo social.

Efectivamente hay muchos municipios que rinden información a tiempo, y hay algunos otros que no lo hacen bajo estas características.

Pero obviamente cuando llegara una pregunta de este tipo tendría que ser sobre respecto a qué municipio y si tenemos la información de cómo se gastó o en qué se gastó la daríamos, y si no nos referiríamos a que hiciera la consulta directamente el municipio respectivo.

Por lo que respecta el Padrón de Beneficiarios, este es un tema muy discutido. Ha habido mucho trabajo con respecto a muchos estados de la República. Si mal no recuerdo creo que son 22 estados con los que ya hay convenios firmados, en los que estamos incorporando un solo Padrón. Esto quiere decir que estamos incorporando en un solo Padrón todos los que son beneficiarios de los programas, tanto el Programa Federal como el Programa Estatal y como programas municipales.

Efectivamente en esta parte hay un problema. Voy a usar un ejemplo, que es el de la leche.

LICONSA, que aquí está el Director del Jurídico y la gente que maneja el tema de Transparencia de LICONSA, tiene un Padrón de Beneficiarios de LICONSA.

Pero a su vez hay gente que también se ve beneficiada por el programa de leche que maneja el DIF Estatal, y algunos programas de leche que manejan los municipios.

Y entonces lo que pretendemos es atender un solo Padrón de Beneficiarios, es que efectivamente se pueda apoyar a mucho más gente y no que a la mejor alguna gente que se ha inscrito en un Padrón, puede estar inscrito a su vez en algún otro programa o algún otro diferente a este.

En esto hemos avanzado, ha habido muchos estados que han ayudado en integrar todo un solo Padrón de Beneficiarios.

Va vinculado con la segunda pregunta que usted hacia respecto a los datos que aparecen del Padrón de Beneficiarios que están subidos en la página de Internet. Nosotros podemos dar los datos que son generales y que no afectan a la privacidad de la gente o a la entidad de la gente.

Con esta última resolución que dio el IFAI, la cual hemos acatado y estamos aplicado. Bueno, la gente tendrá mayor acceso a este tipo de información, y en la medida que se vaya abriendo esta cultura y que se vayan abriendo los márgenes legales que nos permitan saber qué información adicional podemos dar sin que estemos atacando los datos personales de la gente, pues así lo estaremos haciendo.

Yo quisiera compartirles que tenemos toda la intención, y lo hemos venido aplicando y lo hemos venido cumpliendo, en que cada vez haya mayores datos de información.

Por eso les comentaba el porcentaje que tenemos de gente que reclama alguna información que solicitó y no le gustó cómo se la proporcionamos, es el 0.4 por ciento.

Y curiosamente en este punto cuatro por ciento que está comentando, hay preguntas respecto al padrón de beneficiarios de algunas de las sectorizadas.

Pregunta: Gabriel Santiago López, laboro en el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Mi pregunta es para la titular de la Unidad de Enlace de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y es la siguiente:

¿Considera usted que el sistema de impugnación de las respuestas de las solicitudes de información planteadas a las Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal debe de cambiar a efecto de que conozcan del recurso de revisión autoridades ajenas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal?

Toda vez que la doctrina considera que uno de los principios necesarios para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información es la existencia de la posibilidad de impugnar las respuestas ante autoridades revisoras independientes.

Ponente: Laura Verónica Camacho Squivias.

Con mucho gusto contestamos su pregunta.

Primero tenemos que partir de que efectivamente, como mencionaba, hay principios doctrinarios que nos indican que tiene que haber un órgano límite, en este caso a diferencia de lo que ocurre con otros órganos la Suprema Corte de Justicia como máximo Tribunal Constitucional de México efectivamente es el órgano límite contra sus resoluciones no hay posibilidad de revisión.

Pregunta: Primeramente mi felicitación para el licenciado A. Cabrera González de la Comisión Federal de Electricidad, puesto que han implementado el sistema internacional ISO 9000.

Definitivamente no es fácil implementarlo, puesto que tiene que documentar actividad por actividad y creo que es un sistema enfocado a procesos. De tal manera que para implementar esto requiere primeramente de que la alta dirección esté comprometida plenamente con este modelo de estándar internacional de calidad. Mis felicitaciones por ello.

La pregunta va dirigida a la licenciada Laura Verónica Camacho. Concretamente respecto al Canal Judicial, ¿cuál es la razón por la cual esta programación no se transmite por los canales abiertos? Pareciera ser que da un paso similar al del Congreso de la Unión, que también lo tiene en el sistema de paga.

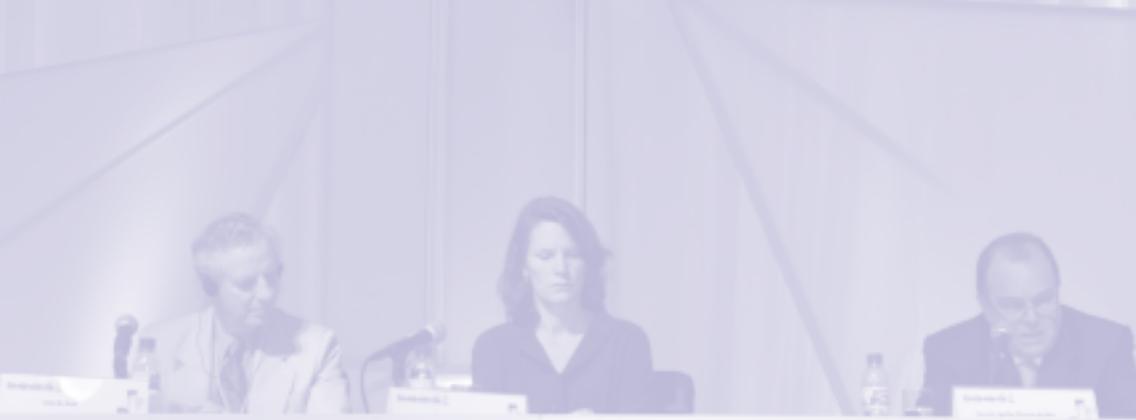
Se supone que estamos hablando de transparencia y que a esta información tendría que tener acceso todo el público mexicano, al menos. Entonces sería una limitante bastante notoria el que sólo tengan acceso a ella los que tienen acceso al dinero o a un sistema televisivo muy cerrado. Gracias.

Ponente: Laura Verónica Camacho Squivias.

Claro que sí y coincido con usted en que por supuesto la intención de la Suprema Corte es acercar, como lo comentaba yo en la exposición, las resoluciones y toda la información jurisdiccional a todo el público.

En este momento el Canal Judicial se encuentra en una primera etapa. En esta primera etapa comentaba yo hace un momento, al momento de la exposición, primero hubo oportunidad de que las sesiones del Pleno se transmitieran únicamente a través del Canal de Aprende TV que es responsabilidad de la Secretaría de Educación.

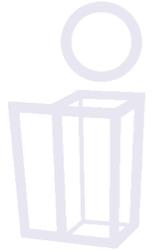
Espero haber contestado. Es parte de la etapa, es parte del trabajo de ir poco a poco mejorando los contenidos, de ir avanzando y seguramente el año que entra haya la oportunidad de que a través de un canal abierto se tenga la posibilidad de acceder a toda la información de la Suprema Corte.



transparencia | 
2 0 0 6 Semana Nacional ifai

transparencia

2 0 0 6 Semana Nacional


ifai

TRANSPARENCIA, EL RIESGO DEL RETROCESO: LOS CASOS DE CANADÁ Y EE.UU.

Ponentes: John M. Reid. Comisionado de Información de Canadá.

Kate Doyle. Directora del Programa México del Archivo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Moderador: Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Comisionado del IFAI.

Continuando con el rico y generoso programa que está contemplado en esta Semana Nacional de Transparencia, ahora veremos dos casos, el caso de Canadá y el caso de Estados Unidos, que confronta a los dos sistemas jurídicos existentes en nuestro mundo: el sistema latino y el sistema sajón.

Ahora vamos a ver dos casos que son preponderantemente sajones: Canadá y Estados Unidos.

Empezamos con la presentación de nuestro querido amigo John M. Reid, es licenciado y maestro en Historia por la Universidad de Manitoba.

En 1963 empezó su carrera como asistente especial del Ministro de Minas y Asuntos Técnicos y para 1965 resulta electo a la Cámara de los Comunes como el más joven en el Parlamento, donde estuvo en funciones hasta 1984. Como Secretario del Parlamento Canadiense, John tiene como mérito haber mejorado el flujo de información y haber trabajado por un derecho generalizado de acceso a los Archivos del Gobierno. De estos esfuerzos surgieron audiencias en el Parlamento y la primera Propuesta de Ley de Acceso a la Información, que resulta introducida para el año de 1983.

En 1984 John constituyó su propia Firma —John Reid Consulting— en materia de políticas públicas y asuntos gubernamentales. Fue Director Ejecutivo del Foro de Jóvenes Canadienses y Presidente Fundador de la Asociación Canadiense para ex Parlamentarios. Fue Presidente de la Asociación Nuclear Canadiense y ha participado en Misiones Electorales tanto en Bosnia como en Eslovenia.

A partir del primero de julio de 1998 inició su período de siete años como Comisionado de Información del Canadá.

Ponente: John M. Reid.

(Interpretación del inglés al español)

Cuando salí de Canadá para venir, estaba inmerso en las operaciones para la Semana del Derecho a la Información en Canadá que se va a celebrar en septiembre. Estas celebraciones nacionales de apertura en todo Canadá hacen que los ciudadanos hagan una pausa para reflexionar acerca de qué tan importante es el derecho de saber y qué tan frágil puede ser este Derecho.

Nosotros hemos trabajado con la Asociación de Periodistas Canadienses y Académicos para crear un movimiento popular que favorezca el acceso y libertad de información. Lo hemos hecho después de haber probado ya una Ley desde hace 25 años, por lo cual pensamos que nunca es demasiado tarde empezar este tipo de trabajo.

Yo he sido el Comisionado de Información de Canadá durante ocho años y estoy llegando al final de mi gestión a finales de septiembre. En estos ocho años, una realidad me vuelve a la mente una y otra vez. Es decir, creo que es esencial contar con una Ley de Libertad de Información firme pero es insuficiente en si para llevar a cabo la tarea de cambiar una cultura burocrática atrincherada del secreto.

Debe también existir un liderazgo obvio y tangible de los Jefes de Gobierno elegidos y no elegidos, apoyando la apertura.

Hoy voy a compartir con ustedes unos ejemplos como el Derecho de saber.

El Derecho de Acceso a la Información ha mejorado la transparencia del Gobierno Canadiense y esto ha apoyado y fortalecido otros derechos importantes.

Voy a compartir con ustedes también algunos de los retos que hemos enfrentado y que continuamos enfrentando, lo que sin duda serán retos que México tendrá que enfrentar también.

Quisiera yo centrarme en la infraestructura en la cual descansa un régimen gubernamental abierto y sano; es decir, suficientes recursos, capacitación cuidadosa; profesionalismo en la creación, retención, uso, divulgación y disposición de registros y la disposición de funcionarios de alto nivel de mantenerse alejados de las decisiones en materia de divulgación para que el procesamiento rutinario de Solicitudes de Acceso a la Información se convierta en un proceso rutinario alojado en el Gobierno. Hemos visto que una debilidad en cualquiera de estas áreas va a socavar incluso la ley más contundente en materia de libertad de información.

Cuando se puso en vigencia la Ley de Acceso a la Información, hemos tenido una cultura burocrática sólidamente arraigada sobre el secreto a pesar de cambios del gobierno al cabo de los años, y mis esfuerzos y los de mis predecesores. Está cultura de secreto permanece firme en nuestro gobierno federal.

El ejemplo más reciente de Canadá es que le llevó a la burocracia menos de dos meses convencer a nuestro gobierno recién electo echarse para atrás de sus promesas de elección de ser más abiertos y fortalecer nuestro Acceso a la Ley de Información.

A pesar de esta cultura del secreto las puertas y ventanas de Canadá se han abierto en forma lenta pero segura, y la luz de los conocimientos ha empezado a iluminar los trabajos de gobierno.

Un ejemplo: A mediados de los años 90 el gobierno canadiense empezó un programa secreto para gastar dinero en la Provincia de Québec para desalentar sentimientos separatistas que resultó en un voto referéndum muy cercano en cuanto a la separación de Québec en Canadá.

El gobierno gastó millones de dólares en eventos y publicidad, promoviendo la unidad nacional, pero hubo sospechas silenciosas, que este dinero de los contribuyentes había despilfarrado o peor, se canalizaron a los cofres del partido liberal que gobernaba en esa época.

En 1999 un reportero del Periódico Nacional Canadiense empezó a preguntar referente a la Ley de Acceso a la Información, esto llevó una serie de artículos que estimuló la discusión y preocupación acerca de la posible corrupción en la administración del programa.

La Solicitud de Acceso lleva a auditorías, las auditorías confirmaron las sospechas, y resultó en el establecimiento de una Consulta Judicial Nacional, investigaciones de la Policía Montada de Canadá, Juicios Penales, sentencias y encarcelamientos.

Como cortesía de la Ley de Acceso a la Información, los procesos que engendró, los canadienses se enteraron de la seria corrupción en la administración de un gobierno: mordidas políticas, generosidad del gobierno y acciones deliberadas de funcionarios públicos para evitar cumplir con varias leyes públicas, incluyendo la Ley en Materia de Acceso a la Información.

Incluso el juez que presidió esta Consulta Judicial Nacional; el Magistrado Crow Merrie, acreditó la exposición de este escándalo al Acceso de la Solicitud de Información hecha por el periodista: los documentos, sus informes.

Limitó la información liberada e intimidó al burócrata responsable de administrar la Ley de Acceso en el departamento responsable de los Contratos Federales.

Al final se difundió la información solicitada y el resto, como dicen, es historia, incluyendo la caída del poder. El gobierno liberal fue ya teniendo un estatus minoritario y ahora tiene un estatus de oposición.

El derecho de saber quizás se tenga que reparar, pero cuando funciona, funciona muy bien, y esto, por supuesto, es el motivo por el cual a ningún gobierno le gustan las Leyes de Libertad de Información. Por eso todos los gobiernos buscan al cabo del tiempo ampliar la *Red de Secretos* y cerrar la ventana de la apertura.

Este vínculo fundamental y vital entre los derechos a la información y la salud democrática se captura elocuentemente en las palabras de un dictamen de 1997 de la Suprema Corte de Canadá.

Cito: *El propósito principal de la Legislación de Acceso a la Información es facilitar la Democracia.* Lo hace en dos maneras muy relacionadas. Ayuda a garantizar, en primer término, que los ciudadanos cuenten con la información requerida para participar en forma significativa en el Proceso Democrático. Y en segundo lugar, que los políticos y los burócratas sean responsables ante los ciudadanos.

Los eventos recientes en Canadá, que acabo de mencionarles, atestiguan la verdad de las palabras de la Suprema Corte, y esto me lleva al tema de este panel: Transparencia, el riesgo de los rezagos.

A pesar de cada victoria para lograr la transparencia a pesar de las promesas electorales de partidos políticos, los gobiernos generalmente hacen que los abogados de los gobiernos sean escépticos.

Una vez después del Régimen y escándalo tras escándalo, los líderes de gobierno aumentan las expectativas a prometer rendir cuentas transparentes, y los gobiernos también conservan su adicción profunda al prolongar las cosas y al asentar para tomar decisiones. Cuando hay que cumplir con el derecho del saber del público, los gobiernos de Canadá y los del mundo, han visto que es muy retador caminar en esta carretera. Esto me lleva a mí primero advertencia.

No sean complacientes sólo porque una Ley en Materia de Libertad de Información ha sido aprobada. La aprobación y opción de una ley gubernamental abierta no garantiza nada, no es más que un primer paso. Vigilancia de los medios, presión ciudadana, atención de la academia, apoyo judicial. Todas las fuerzas que lograron la aprobación de leyes en materia de acceso deben permanecer organizadas y decididas para poder empujar hacia atrás al adulador del secreto que va a surgir.

Antes de venir aquí yo vi en un archivo y leí que los servidores civiles estaban muy preocupados de difundir la información porque se vería muy mal, el gobierno estaba muy curioso. Leí todo el archivo y vi que sí existía la posibilidad que el gobierno se podía ver muy mal. Y luego vi lo que el gobierno quería sacar del archivo, es todas las cosas que hacía que el gobierno se viera bien. Esto me sorprendió.

Entonces llamé a un investigador y le dije: ¿Por qué quieren sacar todas las cosas que los hacen verse bien y dejar todo lo que hace que el gobierno se vea mal?

Y ella me dijo, les planteé esta pregunta, pero me dijeron que era su política, sacar todo lo que pudieran, incluso las cosas que hacen que se vea muy bien el gobierno. Esto les muestra la influencia de corrupción, el secreto es tan poderoso en este caso que el gobierno estaba en condiciones de tomar todo tipo de noticias malas para justificar, quitar información que básicamente era inocua y se verían muy bien en cuanto a lo que estaban haciendo.

La segunda advertencia que quiero ofrecerles es que la nueva ley va a fracasar si hay una falta de suficientes para hacer el trabajo. Su financiamiento del programa de acceso a la información ha sido un problema en Canadá, tanto para las dependencias y la oficina del Comisionado, desde la creación de nuestra ley en el 83, año tras año los comisionados de información han pedido a los Ministros que proporcionen fondos suficientes, no extravagantes para que los gobiernos puedan realizar los deberes encomendados por el Parlamento.

Las solicitudes se negaron o se redujeron a nada, así que depende de las pequeñas oficinas en cada dependencia que reciben solicitudes de acceso al público, buscar los registros, aplicar exenciones, buscar aprobaciones y enviar respuestas. Ellos no tenían suficientes recursos, ni los tienen aún, contestar una solicitud de acceso rápida y totalmente es algo que se debe realizar. Toda dependencia debe de dar una respuesta a las personas, el tiempo de respuesta en Canadá es de 30 días.

Por supuesto, debe haber un proceso para conjuntar los recursos adicionales para el incremento de la carga de trabajo a corto plazo. Ahora, ya que desde que la Ley de Acceso en Canadá entró en vigor en 1983 hasta el año pasado, el gobierno por definición, el objetivo de todas mis investigaciones ha tenido en la facultad de establecer el presupuesto de mi oficina. Esta falla fatal del Parlamento ha hecho que mi oficina sea independiente del gobierno.

En tanto que el gobierno continúa estableciendo el presupuesto de mi oficina, hemos hecho un experimento de dos años en Canadá en el que un panel de representantes de todos los partidos representados en el Parlamento revisa nuestras solicitudes de recurso y hace recomendaciones para el gobierno.

El gobierno ha prometido para los próximos dos años atender a las recomendaciones. Durante este proceso, el año pasado por primera vez en 23 años, los representantes del Parlamento votaron que debíamos tener los recursos que habíamos pedido y no los recursos públicos, de manera que ahora vamos a poder mejorar nuestro desempeño.

La tercera precaución que quisiera ofrecerles es que cualquier falta de atención a la capacitación de los Ministros del gobierno, de los burócratas, los administradores de acceso a la información y los grupos de usuarios frecuentes, tienen que ser educados porque esta falta de atención a la educación va a debilitar todo el proceso.

Permítanme hablar primero acerca de la necesidad de capacitación especializada para profesionales y la certificación de acceso de tiempo completo a los administradores. Estos funcionarios en cualquier jurisdicción son los héroes no reconocidos en la apertura, ellos son como el jamón en el sándwich, están oprimidos entre dos jefes que no desean que se divulguen los registros y los solicitantes que sí desean hacerlo. Y mientras tanto, se investigan y se cuestionan posteriormente por parte de los comisionados.

En Canadá se ha hecho disponible para ellos una capacitación oficial muy insatisfactoria como resultado, debido a que los administradores no cuentan con el conocimiento necesario, la actitud profesional y el sentido ético, entonces no hay nada que coincida para las fuerzas del secreto en sus departamentos.

Ningún problema ha preocupado más durante mi gestión como Comisionado de Información, estoy orgulloso de haber hecho cierto avance que también puede ofrecer beneficios a México. Durante los últimos años mi gestión ha hecho una sociedad con la Universidad de Alberta para preparar materiales de curso y para

la infraestructura de acceso a la información y protección del programa de certificado de privacidad ofrecido vía Internet. Desde el inicio del programa mucho acceso federal y provincial, y funcionarios de privacidad, así como otros en todo el mundo, han tomado y completado este programa, bueno este diplomado, conduciendo a un personal mucho más educado.

El objetivo en Canadá es crear un grupo profesional, nuevo grupo. Los administradores de derecho de la información, es el grupo de gente que va a trabajar, tanto en el sector privado como en el público. Un comité nacional ha exhortado a desarrollar normas educativas y un proceso de certificación profesional, este trabajo se va a completar en otoño de 2007.

En adelante esperamos ver el desarrollo de uno o más escuelas profesionales para que proporcionen educación necesaria y centros de pensamiento académico, así como investigación para que trabajen con las cuestiones de derecho de información. Mi sentido es que la Universidad de Alberta será el líder en esta nueva profesión y estoy muy complacido de saber que las autoridades mexicanas están desarrollando un paquete de capacitación igualmente en México.

Mi súplica para ustedes es la siguiente: por favor, no repitan el error de Canadá, no esperen 23 años para asegurar que su acceso a la información y los administradores de privacidad estén bien educados y sean profesionales certificados, háganlo ahora.

La cuarta precaución, y esta es un área muy delicada, es que ustedes deben ser muy cuidadosos de no permitir que el temor o la lucha contra el terrorismo se utilicen como una excusa para disminuir irracional o innecesariamente el derecho tan arduamente ganado de acceso a la información. Todos los accesos a los regímenes de información han construido excepciones legítimas para la información que puede ser perjudicial para el cumplimiento de la ley.

En Canadá sentimos presión de parte de nuestros aliados para arrojar cubiertas de secretos sobre cualquier tipo de información que esté conectada remotamente con la guerra, con la llamada guerra contra el terrorismo.

Exhorto para resistirse a tales tentaciones e insistir a los abogados de los secretos que siempre lleven la carga para demostrar la probabilidad razonable de lesiones.

Al divulgar la última bandera de precaución es el buen manejo de los registros, incluyendo la creación inicial, un paso crucial para los registros, para poder dar un significado a la Ley de Acceso.

Según mi punto de vista no hay mayor amenaza a un gobierno transparente y que rinde cuentas que las prácticas deficientes con respecto a la creación y la administración del ciclo de vida de los registros del gobierno.

Cuando los registros documentan las acciones, decisiones y consideraciones de los funcionarios públicos éstos no se crean, cuando estos registros se crean pero no se incluye un sistema constitucional indexado de registros o cuando la disposición o archivo de los registros se deja sin la guía caprichosa creador de los registros, entonces no puede haber un derecho eficaz de acceso a la información, sin importar que tan fuertes sean las palabras de la ley.

E igualmente, todos los demás mecanismos de rendición de cuentas también van a sufrir por una falta de oxígeno en la información.

En Canadá nuestro auditor general mantiene a los canadienses advertidos y a los parlamentarios y en tonos cada vez más urgentes, en cuanto a que la función de la auditoría no puede llevarse a cabo con la confianza, en ausencia de rastreo de papel.

Los parlamentarios y los comités parlamentarios han expresado consternación a cerca de la distribución del dinero, porque hay mucho dinero que se está asignando a esto y entonces asiste esta auditora a las reuniones, entrevista a mucha gente pero no sabe en dónde se gasta el dinero, aunque se gasta el dinero no se sabe con claridad si el dinero se gasta de acuerdo con la ley, de manera que otra investigación se ha llevado a acabo en Canadá para investigar esta cuestión.

Una de las cosas que se han averiguado son los registros, si tiene los registros puede ser inocente, sino se le puede culpar.

Los parlamentarios y los comités parlamentarios ahora están empezando a expresar consternación a cerca de la falta de disponibilidad de los registros del gobierno para ayudarlos en sus deliberaciones, los periodistas están haciendo cada vez menos capaces de obtener los registros fuente y los datos más confiables para liberar la información.

Ahora el tópico de la administración de la información puede no ser muy atractivo al principio pero todos

debemos de apasionarnos con él porque éste gira en torno a la capacidad de nuestras sociedades democráticas para hacer transparentes y para rendir cuentas, es uno de los primeros pasos que se tienen que tomar para no tener un déficit democrático, ninguna jurisdicción.

Además la falla de crear los propios registros va a tener un efecto negativo en la capacidad del gobierno para operar eficaz y eficientemente. La administración eficiente de registros lleva a decisiones deficientes de parte del gobierno y un mal gasto del dinero.

En el sector público federal canadiense ha habido algunos desarrollos positivos, ha habido un ímpetu positivo en nuestro desafío para continuar adelante, una forma en la que he estado exhortando al gobierno para la Ley de Acceso a la Información y para hacer obligatorios que se creen los registros.

Esta es la estimulación que he recomendado y cito: *Todos los funcionarios y empleados de una institución del gobierno deben de crear los registros como algo razonablemente necesario para documentar sus acciones, decisiones, consejos, recomendaciones y deliberaciones.*

También he recomendado que sea un delito menor la falla en cumplir este requerimiento con el propósito de negar el acceso a la información. Lo interesante es que el gobierno ha estado de acuerdo con mi legislación pero todavía no ha aprobado la ley.

Espero que este mensaje de precaución y esta llamada a la vigilancia no los desanime, ustedes deben de estar enormemente orgullosos de lo que han logrado y les extiendo mis sinceras felicitaciones a la gente de México por el nuevo derecho a recibir los registros del gobierno, sujeto a las excepciones limitadas y a la revisión independiente.

Este nuevo derecho contiene el poder de enriquecer la democracia mexicana porque le quita todo el poder a los gobiernos para controlar el mensaje, sin embargo; los gobiernos deben de tratar de reclamar suponer perdida y de enfrentar los nuevos retos que le presenta la ley.

Siento que Canadá estará aprendiendo lecciones muy importantes de México acerca de la forma en que el gobierno se ha abierto y espero que las lecciones de la experiencia de Canadá que he compartido con ustedes les ayuden para satisfacer los retos.

Moderador: Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Comisionado del IFAI.

Demos la bienvenida a nuestra gran amiga Kate Doyle, previamente a que pase a hacer uso de la palabra quiero hacer una breve sinopsis de sus antecedentes curriculares.

Kate es analista en jefe y directora del Proyecto México del National Security Archive. Un instituto no gubernamental sin fines de lucro basado en Washington, que promueve campañas a favor del derecho ciudadano a saber.

Investiga la seguridad nacional y la política exterior norteamericanas y utiliza la Ley de Acceso a la Información para obtener y publicar documentos estadounidenses desclasificados.

Además de sus actividades a favor de los derechos humanos, Kate Doyle trabajó en grupos de la sociedad civil en el Hemisferio Occidental, en campañas que promueven la transparencia en el gobierno, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

También Kate se ha ocupado en impartir seminarios en el uso de leyes de acceso a la información a grupos de la sociedad civil en Estados Unidos, México, Perú y Argentina. Actualmente se encuentra trabajando en una guía para las ONG latinoamericanas sobre cómo usar documentos obtenidos por dichas leyes.

En 2002 Kate Doyle fue galardonada con el Premio Derecho a la Información que entrega anualmente la Fundación Konrad Adenauer y la Universidad Iberoamericana.

Ponente: Kate Doyle.

Déjenme explicar un poquito más sobre el National Security Archive, en donde trabajo.

Además de ser una organización defensora del derecho a saber, el National Security Archive es un Instituto de Investigación con mucha experiencia en el uso de la Ley de Libertad de Información o nuestro Freedom of Information Act., como decimos, para obtener la desclasificación de los documentos del gobierno. Desde su creación en 1985 el Archive ha hecho más de 30 mil solicitudes a través del Freedom of Information Act.

Voy a hablar esta mañana sobre los retrocesos en la transparencia en los Estados Unidos durante los años recientes, pero primero es importante reconocer que el incremento del secreto en los Estados Unidos no empezó con el 11 de septiembre. Al contrario, fue una tendencia dentro de la Administración Bush desde el primer momento de su gobierno.

En marzo de 2001 por ejemplo, meses antes de los ataques, la Casa Blanca invocó el privilegio ejecutivo para pedir la demora de la apertura de los documentos del Presidente Ronald Reagan, lo cual implica a los documentos del vicepresidente George Bush padre también por supuesto, y otorgar el poder del veto a sí mismo y a todos los ex presidentes vivos sobre cualquier documento contenido en los archivos presidenciales del pasado. Algo inédito.

En abril del mismo año el gobierno rechazó la desclasificación de las minutas de reuniones entre el vicepresidente Dick Cheney y los jefes de las empresas petroleras cuando discutieron la política nacional de energía de la nueva administración.

Y también en agosto de 2001 el Presidente inició ciertos cambios en el orden ejecutivo sobre la secrecía y la desclasificación; un documento que define la postura del gobierno hacia la transparencia.

Es un dicho, por supuesto, que el ataque contra las Torres Gemelas el 11 de septiembre provocó en turno un ataque por el gobierno Bush contra el derecho a saber. Una de las primeras respuestas al ataque fue un memorándum del entonces Procurador General John Ashcroft, escrito en octubre de 2001 y dirigido a todas las agencias federales. Trata el problema del acceso a la información pública en el nuevo contexto de la guerra contra el terrorismo y puso al revés la premisa del gobierno anterior que toda la información pública era abierta, salvo que hubiera motivos para negarla, fuertes y defendibles.

Y leo una de las frases incluidas en el documento “si después –dice John Ashcroft– de considerar cuidadosamente la solicitudes de información usted decide negar partes o la totalidad de un documento, tenga por seguro que el Departamento de Justicia defenderá su decisión”. Ese fue el mensaje en 2001.

Otra iniciativa del gobierno después del 11 de septiembre fue de consolidar y publicar cambios en la orden ejecutiva que encuentro la juez Jones del secreto y clasificación.

Hay que entender primero que la nueva orden de Bush se basó en el texto de la orden anterior o sea, del gobierno del presidente Clinton, pero cambiaron algunas palabras claves. Por ejemplo, mantuvieron y no se ve muy bien, pero mantuvieron la frase “el mantener información crítica de seguridad nacional, continua siendo una prioridad”. Pero borraron las siguientes: “sin embargo –dijo el presidente Clinton– en años recientes cambios dramáticos han alterado más no eliminado las amenazas a las que nos enfrentamos. Estos cambios nos brindan una mayor oportunidad para enfatizar nuestro compromiso a un gobierno abierto”. Estas frases estaban borradas por el presidente Bush.

Y otro ejemplo, uno más, también borraron la frase “si existen dudas significativas acerca de la necesidad de clasificar información, entonces, dicha información no deberá clasificarse”. Esa fue la frase del presidente Clinton, que estaba borrada por el nuevo Presidente.

El ataque contra la transparencia también se ha dirigido así a nuestros Archivos Nacionales.

Recientemente salió a la luz un Acuerdo firmado en secreto en 2002, entre los Archivos Nacionales y la CIA,

entre otras dependencias, que les permitía seleccionar y quitar archivos abiertos de los acervos y reclasificarlos como Información Reservada. Ambas dependencias en cubrieron sus acciones sin dejar rastros para los investigadores que usan estos acervos.

Como resultado de la enorme recesión, los Archivos Nacionales estiman hoy que desde el principio del Programa, aproximadamente 9 mil 500 documentos o más o menos 55 mil páginas en total, se han removido y reclasificado.

Algunas de las decisiones parecen casi absurdas y les enseño un ejemplo.

Este es un memorándum secreto de la CIA, por ejemplo, sobre motines antinorteamericanos en Bogotá, Colombia, en 1948. Se sacó de los Archivos Nacionales por la CIA en enero de 2006 y fue reclasificado como Reservado.

Como muchos de los documentos quitados de los Archivos, el memorándum sigue disponible a los investigadores en los volúmenes del Departamento de Estado, Foreign Relations of the United States o Relaciones Internacionales de los Estados Unidos, muy famoso en la comunidad de historiadores, a donde se publicó en su versión completa en 1996. Ya no está en los Archivos pero todavía sigue publicado en la Serie del Departamento de Estado.

La posición explícita del Gobierno actual a la apertura está reflejada en varias estadísticas, el costo del secreto es alto; el gobierno federal gastó 9.2 billones de dólares para mantener secreta información pública en el año 2005, según sus propias dependencias; tuvo un incremento del 13 por ciento sobre el año anterior.

Esto incluye los costos directos de decidir qué información debe ser reservada o no y todos los demás gastos relacionados. Por ejemplo, los sistemas de seguridad de las oficinas o redes especiales de computación, nuevas instalaciones, etcétera, contratados tanto por el Gobierno como por el sector privado.

Algunos ejemplos reflejan el incremento de Documentos Clasificados.

Ahora estamos en un nivel no visto desde el gobierno de Reagan, otra Administración muy dedicada al secreto. Y en el próximo, el auge y caída de documentos desclasificados sobre más de 20 años. Pueden ver que la apertura más dramática ocurrió inmediatamente después del fin de la Guerra Fría en los años noventas, pero luego nos hemos caído otra vez en una cantidad de documentos desclasificados por el gobierno.

Otro de los costos del secreto se ve en cómo han crecido mucho los gastos del gobierno para mantener sus millones de documentos en secreto.

Ahora, veamos cómo funciona la FOIA, la Ley de Libertad de Información. Por supuesto la Ley está bajo ataque también. Revisemos algunos de los problemas.

Pueden pasar ahora años antes que la dependencia responda a una Solicitud de Información, en particular en el ámbito de la Seguridad Nacional, sin temor de ser sancionados.

Eso que no se ve bien es una carta dirigida al National Security, a uno de nuestros analistas, ocho años después de la Solicitud, sin disculparse, ¿eh?, diciendo simplemente que no había documentos en su Agencia.

También la expansión de excepciones para proteger la Seguridad Nacional permite la negación de información crucial para entender lo que nuestro gobierno sabía acerca del terrorismo, antes y después del 11 de septiembre.

Había una referencia en el Informe de la Comisión Sobre el 11 de septiembre, hay una referencia en el documento indicando que había advertencias de la Agencia de Seguridad del Transporte sobre posibles atentados contra los Estados Unidos con el uso de aviones como misiles. Esas advertencias ocurrieron en julio de 2001.

Pero cuando tratamos de obtener el documento o los documentos para averiguar lo que sabía precisamente el gobierno, nos reveló un documento casi tachado en su totalidad y lamentablemente no pueden verlo porque hay un problema con la imagen, pero así son.

Y también, y para terminar con mi comentario sobre problemas con la FOIA, han multiplicado nuevas categorías de información protegida pero no clasificarla, tanto como sensible pero no reservada. Esa es una de las nuevas categorías citadas por el gobierno.

Creando nuevos obstáculos al acceso en cuanto a documentos anteriormente considerados abiertos.

Por ejemplo: El Departamento de HomeLand Security, el nuevo departamento, sigue resguardando la mayor parte de este documento no clasificado, incluyendo la información del contexto, como la fecha, el origen, todo, que es generalmente del dominio público.

Y porque la categoría sensible pero no reservada no está regulada por el Freedom of Information Act., no existe ningún recurso de apelación y no podemos protestar.

Nuestra lucha actual. Por supuesto, la Comunidad de Activistas a favor de la Transparencia no nos hemos quedado con los brazos cruzados, no aceptamos y no vamos a aceptar restricciones injustificadas impuestas por el Gobierno hacia al acceso. Y si la Ley de Libertad de Acceso a la Información está débil ahora, todavía sirve como una herramienta muy importante para nosotros.

Por ejemplo, aún en cuanto a los temas más sensibles de Seguridad Nacional, como en el caso de la tortura de los presos en Abu Ghraib, en Iraq, hemos podido obtener documentación imprescindible que explica o describe las políticas que permitieron estos abusos.

Cuando inició la guerra en Iraq la Administración de Bush prohibió a los medios, incluso a los fotógrafos el

estar presentes durante la llegada a los Estados Unidos de los ataúdes de los soldados caídos en el conflicto. Esto tuvo el efecto de negar a los ciudadanos el derecho de ver con sus propios ojos en las fotos, en los periódicos, uno de los efectos más gráficos de la guerra. Sus muertos.

Pero una solicitud a través de la FOIA, en 2004 exitosamente desafió la nueva política del gobierno, y como resultado la prensa se le otorgada el acceso a la llegada de los ataúdes, aunque las fotos fueran censuradas, el solicitante apeló y se publicaron las fotos sin censuras meses después.

Y, finalmente, nos estamos organizando, el National Security. Hay algunos esfuerzos nuevos de sectores de la sociedad civil fascinantes, y quería enseñarles uno, no sé si voy a poder.

Es un esfuerzo organizado por los medios de comunicación en 2005, ahora ya tiene dos años, de declarar una semana de cada año, es en marzo, a publicar en sus periódicos o poner al aire en las estaciones de televisión, de radio, artículos de investigación, de opinión, editoriales, caricaturas, comentarios sobre el derecho a saber, para sensibilizar sus audiencias y lectores a la importancia básica de la apertura para cualquier sociedad democrática.

Y es uno de los esfuerzos que nos pueden ofrecer un modelo muy importante: ¿Cómo luchar, cómo respondemos a ese ataque a la transparencia en nuestro país?

Bueno, así está nuestro reto hoy, y les necesitamos a ustedes como socios y hermanos, hermanas, en el movimiento a favor de la transparencia.

Si estamos comprometidos de veras a la creación de la Sociedad Democrática, trabajemos juntos para crear Gobiernos verdaderamente abiertos en ambos países.

Moderador: Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Comisionado del IFAI.

Agradecemos a Kate Doyle su ilustrada presentación, que nos ubica frente a estos problemas dramáticos que tienden a ensombrecer el Acceso a la información.

Antes de ceder el uso de la palabra para cinco preguntas, tomando en consideración que son dos expositores, quiero simplemente y sin el afán de generar una mini ponencia de mi parte, mencionar que me resulta verdaderamente interesante tener la oportunidad de cotejar la experiencia canadiense con

la norteamericana, con la propia de México y esto porque son tres países que tenemos un común denominador: hemos asumido un régimen de Estado federal compuesto de partes que coexisten con un órgano central, sin lugar a dudas, el primero que lo asume es Estados Unidos y se convierte en modelo.

En un momento posterior, en 1824, lo asume nuestro país. Aquí hay discusiones históricas sobre si ya había antecedentes de un federalismo en México, otros sostienen que fue una copia o imitación extra lógica de alguna manera impuesta por la presencia del embajador Joel R. Poinsett en México, atendiendo a que fue Estados Unidos el primer país que reconoció nuestra independencia.

Ciertamente que México lo asume siguiendo el modelo de los Estados Unidos pero Canadá asume el régimen federal por su pluriculturalidad, es una experiencia federalista bien interesante la de Canadá y vale la pena tenerla en consideración.

Obviamente que esto genera entre nosotros encuentros, pero también en ocasiones desencuentros. Me parece que se nos ha puesto el dedo en la llaga en una cuestión que parece muy menor, pero que al fin y a la postre, puede resultar de gran trascendencia para hacer eficaz el derecho de acceso a la información.

Acceso a la información y su correlativa rendición de cuentas, sin un régimen sistematizado y organizado de archivos, reduce al derecho al saber a un deseo frustrado. Hemos oído de las dificultades generalizadas para avanzar en este proyecto de ampliar los derechos humanos. Me parece que estamos frente a muchas cuestiones que debemos de profundizar, pero acciones y reacciones conjuntas.

Me parece que se debe de asumir con mucho entusiasmo la convocatoria de Kate para formar una hermandad, una fraternidad a favor del Derecho de Acceso a la Información, pero también de la obligación que existe de tener archivos sistematizados y organizados adecuadamente.

En nuestro país es hasta motivo de una película simpática del famosísimo Cantinflas, "señor Secretario", que lo mandan a hacerse cargo del archivo. El patito feo de la administración pública han sido los archivos. Y me parece que en los archivos está la historia de nuestro país, la historia de la dependencia, la memoria del país, la memoria de la dependencia y no podemos seguir operando este país sin historia y sin memoria, o sin memoria histórica.

Pregunta: Constanza Gutiérrez.

Somos la oficina de Enlace entre los comisionados de transparencia en el estado de Campeche y el instituto Electoral del estado. Mi pregunta es para la señorita Kate. ¿Cómo se financia su organización? y también preguntarle si tienen ustedes alguna información acerca de los presos que mantiene la Base Naval de Estados Unidos en Guantánamo, Cuba.

Ponente: Kate Doyle.

Gracias. Primero la organización como ONG recibe fondos de varias fundaciones, tanto grandes como pequeñas de los Estados Unidos, fundaciones privadas para mantenernos. Pero también tenemos colecciones enormes que recopilamos de documentos desclasificados, después de nuestros proyectos que duran como cinco, seis, siete, ocho años, publicamos estas colecciones muy grandes y lo

vendemos como bibliotecas de universidades o archivos, eso representa una parte pero muy pequeña de nuestro presupuesto, la mayoría es de fundaciones.

En cuanto a la cuestión sobre Guantánamo, por supuesto, tenemos una postura, o sea, es un ejemplo muy vívido, muy destacado del problema del secreto político. Cuando un gobierno lo usa como privilegio ejecutivo e invoca el peligro de la guerra contra el terrorismo para cerrar esta gente en una caja sin nombre, sin abogado casi y sin ninguna noticia o información pública accesible, no solo a los ciudadanos de Estados Unidos, sino a sus familias. Entonces sí estamos, hemos hablado muy fuertemente contra el mantenimiento de esta prisión en secreto total.

Pregunta: Juan Darío Constantino.

Mi pregunta es para Kate, después de habernos presentado este panorama general de lo que es en los Estados Unidos, usted que ha trabajado en Latinoamérica, ¿cuál es su opinión sobre la experiencia latinoamericana en cuanto a transparencia?

Ponente: Kate Doyle.

El panorama de las leyes ya aprobadas y las iniciativas que están en curso frente a sus congresos en la región me parece un acontecimiento, un avance tremendo e inesperado, una sorpresa, no sólo en América Latina, sino por todo el mundo, los países están, como varios panelistas ya han comentado, aprobando sus leyes de la transparencia.

Tengo que decir fuertemente que México en este momento ofrece un modelo para toda la región y aún para los Estados Unidos, como manejar cuestiones de la apertura y desclasificación, no estoy diciendo que el sistema funciona perfecto aquí en México, hay mil problemas y han escuchado a muchas ponencias sobre eso.

Pero por ejemplo para ilustrar lo que estoy diciendo los Estados Unidos ahora la *comunidad de activistas* a favor de la apertura estamos hablando sobre la posibilidad de introducir una iniciativa en el Congreso para la creación de un Instituto parecido al IFAI en los Estados Unidos. ¿Por qué? Porque hasta el momento y durante 40 años del uso de la Ley de Libertad de Información hemos dependido en los cortes del sistema Judicial para la decisión final en cuanto a recursos de apelación.

Pero año con año vemos a un Poder Judicial que se está politizando y nos da temor, nos da miedo que no va a funcionar como un juez neutral y esa es la razón, para nosotros México sí ofrece un modelo en muchos aspectos.

Ponente: John M. Reid.

Hemos tenido varios intercambios con México y han sido muy útiles para Canadá así como para los mexicanos, hemos empezado a compartir decisiones tomadas por nuestras cortes y decisiones tomadas por cada uno, que son muy difíciles y a veces tienen truco.

Tenemos diferentes estipulaciones en nuestra ley y ha sido fácil para nosotros intercambiar ese tipo de información y de datos debido a la similitud de las dos leyes hemos desarrollado una buena relación de trabajo entre nosotros y continuaremos estos intercambios a nivel más alto.

Ya hemos tenido oportunidad de que el IFAI de México envíe delegados para trabajar en las cuestiones de privacidad en Canadá como comisionados para poder compartir este tipo de información.

Ponente: Manuel Matus.

Tengo dos preguntas para el Comisionado Reid y una para Kate Doyle.

Al Comisionado Reid le quiero preguntar, el domingo pasado salió un artículo en Reforma, era de Joseph Stiglitz el Premio Nobel de Economía que comentaba que una de las tareas de próximo gobierno en México va a ser favorecer la competencia.

Las leyes de acceso han probado ser instrumentos de regulación bastantes eficientes en distintas partes del mundo.

Yo le quisiera preguntar al Comisionado Reid ¿Cuál ha sido la experiencia canadiense? Esa es la primera. La segunda; en Canadá como platicábamos antes de la conferencia más del 40 por ciento de las solicitudes las hace el sector empresarial ¿Cuál ha sido el éxito de la Ley canadiense que ha atraído a los empresarios a usarla?

Y para Kate Doyle, a mí me queda claro de su presentación que en el caso de la seguridad nacional, de lo que se ve, ha habido tal vez cierto retroceso, mi

pregunta sería, si estas dificultades se enfrentan también en otros sectores del acceso de la información como sería la actividad económica.

Ponente: John Reid.

En competencia del gobierno lo que hemos descubierto es que cuando los burócratas entienden que el material puede acabar en la primera página de un periódico es que han hecho un buen trabajo.

La apertura y la transparencia, la capacidad de la gente fuera del sistema para revisar el trabajo que ustedes hacen, significa que ustedes harán un mejor trabajo y que su competencia individualmente en términos de la entidad va a mejorar y va a inducir una mejor toma de decisiones. La competencia y la apertura son sinónimos y cuando hay secretos pueden estar seguros de tener ineptitud e incompetencia porque nunca sale.

Esta es la parte más importante que ha sucedido en Canadá cuando la libertad de información se promulgó, ha sido la mejora del trabajo que hace el servicio civil.

En Canadá, la segunda pregunta tiene que ver con la comunidad empresarial. La comunidad empresarial la utiliza extensamente ¿Por qué? Bueno, cuando vemos las tres categorías de personas que utilizan esto extensamente lo que tenemos son ciudadanos comunes que tienden a ver la información que está aquí y ahora.

Tenemos a la prensa que tiende a ver la información en el pasado, buscando escándalos, buscando errores. Pero la comunidad empresarial ve a cada otro para rastrear lo que hacen los demás y más importante, ve hacia el futuro, porque desea saber hacia dónde va el gobierno en el futuro, de manera que puedan estar ahí preparados para proporcionar los servicios y las actividades que el gobierno desee.

De manera que la comunidad empresarial ve hacia el futuro; los académicos ven hacia el pasado; los ciudadanos ven el aquí y el ahora. Entonces, es muy importante que la comunidad empresarial utilice el sistema porque va a forzar al gobierno a entender mucho mejor que está ahí y qué es lo que pueden utilizar para el desarrollo de sus políticas y para la capacidad de suministrar servicios.

Tenemos protecciones en nuestra ley para asegurar la información que le proporcionan las empresas al gobierno, que es esencial para las empresas y que no se le proporciona a nadie más. A esto se le llama *derechos de terceros* y está diseñada para proteger los secretos comerciales de la comunidad empresarial.

Y por otra parte también tenemos una cláusula para proteger los secretos del gobierno de manera que no vayan a evitar pagar impuestos. Aquí tenemos un equilibrio, ellos son los usuarios más entusiastas.

La prensa únicamente toma cerca del 5 por ciento; los académicos 1 por ciento y los ciudadanos hacen el resto.

Ponente: Kate Doyle.

Nos afecta por todos lados el problema del secreto de esta administración.

El sector de energía, cuestiones de migración. Tal vez estás investigando como profesor de Ciencia Política cuestiones de migración, ahora no se puede a través del gobierno porque mucha de la información está cerrada debido a que tal vez pueden liberar datos que podrían ser utilizados por terroristas, etcétera.

Siempre la excusa de seguridad nacional, pero en realidad toca a todos los sectores. Un sector, para mencionar de manera más detallada, medio ambiente. Es muy claro que hay una política oficial pero no dicha ni escrita, de las dependencias de medio ambiente como el Environmental Protection Agency de negar más y más información y quitar más y más datos de sus páginas de Web.

Algunos informes rutinariamente puestos en los Web sites de estas agencias ahora ya no están y cuando periodistas que se especializan en medio ambiente tratan de obtener información otra vez rutinaria sobre las políticas o las operaciones de cualquier agencia en

un estado por ejemplo, ahora las agencias locales, las oficinas locales de las dependencias federales están pidiendo en vez de llamados telefónicos o correos electrónicos, solicitudes a través de la ley. Y eso por supuesto demora el proceso pero por meses y años.

Otro punto final sobre medio ambiente es que hay una preocupación sobre lo que dicen, lo que llaman infraestructura crítica en los Estados Unidos y no hay información sobre infraestructura crítica en ningún lado público

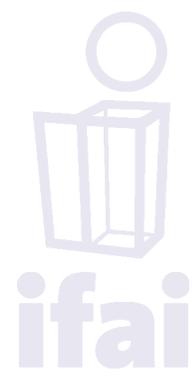
Si un periodista se especializa en medio ambiente quiere informar al público sobre alguna empresa o centro de luz, hay que firmar un acuerdo confidencial que dice que sí puede visitar al sitio pero no puede escribir nada. Hay que obtener la información por otras fuentes. Entonces, sí hay más y más obstáculos por todos lados debido a este nuevo compromiso al secreto.



transparencia

2 0 0 6

Semana Nacional



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL: EXPERIENCIA COMPARADA

Ponentes: Thomas Market. Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa.
Eduardo Bertoni, Director Ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal de los Estados Unidos.

Comentarista: Salvador Nava Gomar. Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac del Sur, Ciudad de México.

Moderador: Ángel Trinidad Zaldívar. Secretario Ejecutivo del IFAI.

La Semana de Transparencia se dio poniendo en bandeja de entrada uno de los platillos principales: la constitucionalización del acceso a la información. Este tema que apenas el lunes se esbozó y que se ha comentado, que se ha tocado tangencialmente en algunas de las otras mesas, hoy se abordará con mayor amplitud y profundidad.

Dado que la temática general que nos convoca son las tendencias del mundo, en esta materia es obligado hacer una revisión de la constitucionalización a la luz de los acontecimientos internacionales.

En seguida me permitiré leer una síntesis curricular de Thomas Market. Nació el 21 de agosto de 1955 en Alemania, tiene un Título y un Doctorado en Leyes por la Universidad de Tübingen.

En 1989 se incorporó al Consejo de Europa, trabajando para los Servicios de Asesoría Jurídica del Secretariado del Comité de Ministros de la Comisión de Venecia. Cuenta con amplia experiencia en el sureste de Europa, laborando tanto en la Conferencia Rambouillet como en las Negociaciones del Acuerdo del Marco Ohrid como asesor legal de las Delegaciones de la Unión Europea.

Tomó parte en la elaboración inicial de la Constitución para Kosovo, la Carta Constitucional de Serbia y Montenegro, así como en propuestas de reformas de la Constitución Dayton, en Bosnia y Herzegovina y en la Ley Especial sobre el Referéndum de Independencia en Montenegro. Para Europa del Este, trabajó en la formulación de opiniones para la Comisión de Venecia sobre la Constitución Ucraniana en el Referéndum Constitucional en Belarús propuesto por el presidente Lukachenko; en las reformas constitucionales de Moldova, Georgia y en la República Chechena. Tomó parte en varios esfuerzos de resolución de conflictos en Transnistria, Abkhazia y Ossetia del Sur; fue nombrado Secretario General Adjunto de la Comisión de Venecia en el año 2002.

Ponente: Thomas Market.

Antes de entrar de lleno al tema, quisiera hablar acerca de la Comisión de Venecia y el Consejo de Europa. Quizás estos organismos no sean tan bien conocidos en México.

El Consejo de Europa es una organización nacional cuyos miembros son los Estados Europeos, básicamente trabajando como organizaciones intergubernamentales y se puede comparar con la Organización de Estados Americanos y es totalmente aparte de la Unión Europea.

Para ser miembro del Consejo de Europa, el país tiene que construir una democracia y estos criterios se interpretan en forma muy general y todos los Estados Europeos, salvo Rusia, son miembros. El Consejo de Europa está trabajando mucho en asuntos legales, en la cultura, etcétera, así como asuntos económicos.

Estos son resueltos por la Unión Europea, una serie de convenciones han sido elaboradas por el Consejo de Europa, sobre todo la Comisión Europea sobre Derechos Humanos. También trabaja para armonizar las legislaciones nacionales en el campo de acceso a documentos públicos.

La Comisión de Europa es una parte del Consejo de Europa, y hemos asesorado muchas democracias en Europa Central y Oriental, y México es parte de la Comisión de Venecia y del Consejo de Europa.

Suecia ha sido mencionada como el mejor ejemplo, el ejemplo clásico de acceso a información pública.

Suecia es un país europeo, y en el siglo XVIII adoptaron la Ley de Libertad de Prensa, que es un documento constitucional que garantiza acceso muy amplio del público a los documentos oficiales. Así que existe una tradición muy positiva en Europa. Ciertamente no es la dinámica de la tradición europea, sino más bien la excepción en Europa.

Y como los países europeos tienen la tradición de confidencialidad, y la ley trata de proteger secretos oficiales; y la ley no trató de obtener la difusión o diseminación de documentos públicos. Hay tradición burocrática también.

En cuanto a transparencia. No sé si en México tuvieron la oportunidad de ver una serie de la BBC de Londres, llamado, "Sí, señor Ministro", que describe cómo funcionó el Ministerio en el Reino Unido, y el personaje principal es el Ministro recién electo frente a un servidor civil, que es el asesor del Ministro, y cuando el funcionario empieza a hablar ante el gobierno, su asesor le dice que el gobierno abierto es una contradicción en términos. Podemos tener apertura o gobierno, pero no podemos tener ambos.

Esto es una caricatura, este es el enfoque tradicional de la burocracia, ya no es tan válido al día de hoy pero es de donde provenimos.

Si empezamos a hablar a nivel constitucional, y tenemos que tomar en cuenta que las Constituciones Europeas adoptadas antes de la Segunda Guerra Mundial o inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, a parte de Suecia no se dirigen específicamente al asunto de acceso a documentos públicos.

Las Constituciones Europeas como la mexicana tienen disposiciones en materia de Libertad de Información o Libertad de Expresión, y en ocasiones hablan acerca de recolectar información o buscar información. Por ejemplo, en Suiza y en Alemania esto está calificado específicamente e indica que tienes el derecho de buscar información de fuentes generalmente accesibles. Significa que el Estado no puede evitar que ustedes busquen información, pero el Estado no está obligado a proporcionar información.

Así es que en la mayor parte de los países de Europa Occidental la Constitución se puede expresar como dar una libertad bastante negativa, pero la sociedad se desarrolla y la necesidad de asegurar mayor transparencia se sintió cada vez más en Europa, y también algunos países lo reflejaron a nivel de la Constitución.

El primer ejemplo. En Europa Occidental la Constitución de Holanda, que fue reformada en 1983 y ahora tiene una disposición, en el sentido de que el ejercicio de sus deberes los organismos gubernamentales van a observar el Derecho de Acceso a Información Pública conforme a las reglas escritas por un acto del Parlamento. Es una redacción muy cuidadosa, le deja mucho al Parlamento, pero el principio es muy claro. Y Holanda es una sociedad que está muy de acuerdo con la apertura del gobierno.

Otro ejemplo. Más global es la Constitución del 1999 de Finlandia, pero Finlandia es vecina de Suecia, y ya tenía legislación en materia de acceso a la información mucho antes, pero ahora tienen una disposición muy clara en su Constitución, que documentos y registros en posesión de las autoridades son públicos.

Y por razones obligatorias a veces tiene que verse la excepción, la restricción, y todo el mundo tiene derecho de acceso a documentos públicos y registros públicos. Este es un lenguaje muy global en la Constitución de Finlandia.

Y la de Bélgica también cuenta con esta disposición, todo mundo tiene derecho de consultar cualquier documento administrativo y tomar una copia, salvo en los casos, y hace algunas excepciones.

Así es que podemos ver que existen Constituciones de Europa Occidental que tienen derechos explícitos de acceso. Y también en Europa Central y Oriental. En esta Europa todo mundo, después del final del Comunismo, los países adoptaron nuevas constituciones.

Y estas nuevas constituciones se dirigen al aspecto de información pública en términos mucho más explícitos. Un buen ejemplo que quisiera yo citar, la Constitución de Molovia, que indica tener acceso a cualquier información de interés público, es el derecho de todos y no se puede frenar conforme al nivel establecido de competencia. Las autoridades públicas van a garantizar que los ciudadanos estén bien informados, tanto de los asuntos públicos, aspectos de interés personal y el derecho del acceso a la información, no puede perjudicar las medidas tomadas para proteger a los ciudadanos o de la seguridad.

Esto es un abordaje mucho más global y disposiciones semejantes se encuentran en países de Europa Central y Oriental. También eso se puede explicar por dos motivos: uno es la oportunidad cuando adoptaron sus constituciones en los años noventa, esto era un asunto importante y existía la tendencia de incluir esto en sus constituciones; pero pienso que el otro motivo es la reacción en contra del Periodo Comunista. Durante el Comunismo tenían una burocracia poderosa y opaca, por lo tanto, existía la necesidad de tener mayor transparencia en cuanto a la administración pública.

Se sintió mucho en estos países, como fue el caso de México en los años noventa.

También podemos ver el vínculo del pasado comunista en otra peculiaridad de estas constituciones. A menudo existe el derecho específico de acceso a información pública en el campo del medio ambiente y de la salud. Ciertamente esta es una reacción ante los accidentes en Chernobyl, después de ese accidente las autoridades soviéticas no dieron información, mintieron a su pueblo y al final mucha gente falleció debido a la falta de transparencia.

La falta de transparencia puede matar a la gente y esto está en la mente de mucha gente, sobre todo en la ex Unión Soviética cuando elaboran sus constituciones a principios de los noventa. Y esto también tiene una disposición que el Estado garantiza a todos los ciudadanos al acceso a información fidedigna, en cuando a información sobre el medio ambiente, etcétera. Así que en Europa Central y Oriental tenemos una imagen muy positiva si vemos los textos constitucionales, pero no en todos los países nos dan una imagen positiva en su Constitución y los hábitos de una democracia comunista no han desaparecido.

Y tememos que ser un poco escépticos si estas nuevas constituciones se han instrumentado completamente. Vemos una tendencia clara en Europa para incluir accesos a la información pública en su Constitución, se adoptó una nueva Constitución, se hizo así y en otros casos a través de reformas.

En cuanto a otros países. Ayer se presentó un panorama general acerca de los textos legislativos en Europa y casi todos los países europeos ahora tienen leyes en cuando acceso a documentos públicos, pero cabe afirmar que esas leyes no fueron adoptadas muy pronto: Francia lo hizo en 1978, Italia en el 90, Alemania en 2005. Así que los países europeos no han estado a la vanguardia en cuanto a este tema.

Para explicar y no excusar esto, hay que tomar en cuenta que la administración ya se había vuelto más abierta en su comunicación, sin estar legalmente obligada a hacerlo, pero esto es para administrar la comunicación y no comunicación basada en un derecho. Los intereses individuales son una inquietud y por lo tanto, países europeos tienen disposiciones sobre que el individuo puede tener acceso a la información cuando él tiene una preocupación personal, por ejemplo, información sobre calles, plantas de energía nuclear, son aspectos de interés específico para los ciudadanos.

Muchos países europeos tuvieron gran participación popular antes de adoptar una decisión que asegure que el público esté informado. Este quizá es un motivo por el cual el principio de acceso a documentos públicos se instrumentó tan tarde en muchos países. Pero si hablamos de Europa sería incompleto únicamente hablar del nivel nacional, pero también tenemos que hablar acerca del nivel europeo.

Jakob habló acerca de la situación de la Unión Europea, no voy a hablar de esto, pero sí de los otros puntos: número uno, acceso a documentos públicos, según la Convención Europea de Derechos Humanos, porque este tratado de derechos humanos en Europa tiene una maquinaria muy eficiente de instrumentación donde las personas pueden apelar en cualquier lugar de Europa, así que es muy importante como antecedente a la ley nacional.

La Convención Europea, en su artículo 10, garantiza el derecho de recibir información. No existe una disposición en cuanto al acceso, esto refleja el estado de las constituciones europeas después de la Segunda Guerra Mundial. Por supuesto, la Convención puede interpretarse y el Código de Derechos Humanos Europeo lo ha hecho, contrario a los primeros casos.

La Comisión Europea de Derechos Humanos que ha tratado de derivar el derecho de acceso a información pública, a partir del artículo 10, el Tribunal de Derechos Humanos en Europa ha sido muy rígido y ha dicho que la libertad para recibir información básicamente prohíbe a un gobierno el restringir a una persona de recibir información que otros están dispuestos a proporcionarle. Esta libertad no se puede interpretar como imponerle al Estado, en ciertos casos, como en este, una obligación positiva para recabar y difundir información propia, así que vean en el artículo 10. Sin embargo el Código Europeo de Derechos Humanos ha interpretado este derecho en algunos casos como parte de los derechos de respetar la vida privada y la vida familiar.

Como antecedente tenemos que hay una ley que habla de la privacidad de la vida familiar, que significa que alguien que vive en una región con su familia y el Estado hace que sea imposible que continúe viviendo en forma tranquila y forma saludable, esta es una violación al respecto de la vida privada. Ya los tribunales han dicho que es obligación del Estado de no impedir ni intervenir en la vida privada y puede entrañar la obligación de informarle al ciudadano de cualquier amenaza a su salud que se puede derivar de una acción gubernamental.

Para resumir, en estos casos existe el derecho conforme a la convención, hay una serie de recomendaciones del Consejo de Europa que sintetiza la legislación de acceso a documentos públicos y esto refleja esta norma común establecida en una recomendación del Consejo de Europa elaborado por los expertos gubernamentales de los Estados miembros y aprobado por los gobiernos. Es una ley blanda pero refleja la tecnología en Europa.

Para resumir la situación en Europa y luego sacar algunas conclusiones para México, tradicionalmente en casi todos los Estados de Europa el derecho de acceso a información pública no se consideraba como parte de los derechos fundamentales, garantizados por la Constitución y luego por la Comisión Europea.

Estos textos solamente hablaron de libertades negativas y no obligaban al Estado a proporcionar información, a menos de que fuese requerido para la protección de otros derechos, sin embargo, esto ha cambiado en forma paulatina y el desarrollo ha sido incluir cada vez más el derecho de acceso a la información y plasmarlo en las constituciones y la mayoría de los países han adoptado una legislación al respecto, salvo en Europa Oriental, esto está plasmado en Europa y tenemos una norma europea como recomendación del Consejo de Europa a los Estados miembros.

En cuanto al acceso a documentos públicos esto está en marcha sobre todo en las burocracias.

Sí hay una transparencia total, como hubo en Suecia en el pasado que se consideraba como una aberración, pero ahora cada vez más se parece al modelo que va a prevalecer no tan ampliamente en Europa como en Suecia pero no puedo resistir la tentación de hacer algunas comparaciones con la situación del caso de México.

Pienso yo que hay una serie de planteamientos en base a la experiencia europea, que favorecería la inclusión del principio de acceso a documentos públicos de la Constitución de México.

La primera, es la tendencia progresiva y tienen ustedes un interés en la Constitución, de ser de los países más avanzados en esta materia y no en los que están en retroceso.

Otro elemento que para mi es importante es el asunto público que tiene la Constitución, debe de incluir aspectos que son de relevancia particular para el país y veo que la Constitución Mexicana es muy larga y detallada; las constituciones de Europa son más cortas, pero en el marco de la Constitución Mexicana parecía muy lógico explícitamente hablar a cerca del acceso a documentos públicos, gracias a lo larga y detallada que es.

Otro argumento sería por supuesto que México a diferencia de la mayoría de los países de Europa es un país federalista, así que sería mucho más fácil asegurar una armonía sobre el principio. En México sí está plasmado en la Constitución, podemos decir que una

federación es legítima pero es diferente, el acceso a la información pública finalmente sale del principio de la democracia y el principio de la democracia debe de instrumentarse de forma consistente en todo el país.

Así que tiene sentido que una Constitución federal también instrumente este principio y de nuevo al ver el texto de su Constitución encontré mucho textos en ella y se tienen que organizar así como los estados, para mí sería muy lógico conforme al enfoque de la Constitución Mexicana incluir una reforma en materia de acceso a documentos públicos.

Moderador: Ángel Trinidad Zaldívar. Secretario Ejecutivo del IFAI.

Nos acompaña Eduardo Bertoni. Es abogado de nacionalidad argentina, egresado de la Universidad de Buenos Aires y ex becario de Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia, Nueva York.

Fue profesor de Derecho Penal y Procesal-penal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde ha dictado curso de grado y de postgrado.

Asimismo ha trabajado como asesor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República de Argentina. Fue relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Organización de Estados Americanos.

Ha escrito varios artículos y libros, entre ellos destaca el Derecho a la Libertad de Expresión.

Actualmente es Director Ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal.

Ponente: Eduardo Bertoni.

Me han convocado para hacer algunas reflexiones sobre la situación en nuestro Continente, sobre lo que estamos dando en llamar la *constitucionalización del derecho al acceso a la información pública*.

Durante mi charla de hoy en algún momento voy a referirme a qué es lo que estamos entendiendo por constitucionalización del derecho, porque me parece que sería deseable precisar qué es lo que queremos constitucionalizar cuando estamos hablando de este proceso que requiere un cambio en la ley fundamental de nuestros Estados.

Pero para abordar esta situación en nuestro Continente, lo que propongo hoy es tocar cuatro temas. El primero me llevará a concluir en que realmente no creo que exista una tendencia en América Latina y en *Las Américas* en general, y el Caribe también, para constitucionalizar el acceso a la información pública.

Lo que sí existe sin ninguna duda es una tendencia a generar mecanismos que garanticen el acceso a la información pública.

El tercer punto que conversaré hoy con ustedes es discutir cuál es la base normativa para esa tendencia a la generación de mecanismos que permita el acceso a la información pública, cuando esto no está expresamente en la Constitución.

Finalizaré con algunas reflexiones sobre ideas en el sentido de las ventajas y tal vez alguna desventaja que pueden ocurrir en el proceso de constitucionalización del acceso a la información pública.

El primer tema en cuanto a si existe o no existe una tendencia en nuestro Hemisferio a constitucionalizar el acceso a la información pública. Lo que yo creo que es indudable es que en lo que va del siglo y tal vez desde finales de los 90, se asentado un movimiento muy fuerte a favor de la transparencia de los actos de gobierno y a favor del acceso a la información pública.

Este movimiento es provocado por una conjunción de actores, algunos de ellos de la sociedad civil, muchos otros de Estado, tiene el origen en el deseo de la población de dejar largos tiempos de opacidad y oscurantismo que provocaron las dictaduras en gran parte de nuestra Tierra.

Es decir, con el advenimiento de la democracia; la democracia requiere sin ninguna duda una mayor participación de la población; la participación requiere información y por eso se ha generado en nuestros países distintos movimientos, organizaciones que han impulsado la generación de ciertos mecanismos para el acceso a la información pública.

También no podemos dejar de lado, más allá de las conclusiones o más allá de las opiniones en cuanto a los resultados, los cambios en las políticas económicas en muchos de los países durante la década de los 90 y en lo que va del siglo.

Los procesos de privatización en muchos de los países requirieron cambios estructurales importantes y mayor transparencia en los actos de gobierno para permitir el acceso de inversiones extranjeras. Esto, repito, más allá de los resultados que han obtenido, es un dato de la realidad que también ha influido en este impulso al acceso a la información pública.

Este movimiento ha tenido resultados que son realmente palpables. En el ámbito internacional por ejemplo, desde el año 2003 la Asamblea General de la OEA ha aprobado resoluciones específicas sobre el derecho al acceso a la información pública, instando a que los Estados tengan mecanismos que garanticen a la población el acceso a la información pública y a la transparencia de los actos de gobierno.

En distintas reuniones convocadas por organizaciones de la sociedad civil se han dado ya a estas alturas un sinnúmero de principios, que son los principios rectores del acceso a la información pública. Para sólo citar algunos, los que son conocidos como “Los Principios de Lima” sobre el Acceso a la Información Pública, otros principios que se dieron a la conclusión de un evento convocado en el Perú por el British Council hace un par de años, se conocen como “Los Principios de Socios

Perú”; principios que han sido promovidos en Chile por la ‘Organización PROXESO’ y que han estado también apoyados por el Open Source Initiative, por la Organización Mexicana LIMAC, etcétera.

Tenemos en los últimos años una serie de principios emanados de reuniones de la sociedad civil que le dan contenido al derecho al acceso a la información pública. A nivel local, para dejar el nivel internacional, también el “Movimiento en Favor al Acceso a la Información Pública” ha tenido resultados concretos en nuestro Continente.

El primero, el más claro para mí se refleja en las leyes específicas aprobadas en un sinnúmero de países, sobre todo y de manera acelerada desde el año 2002. En algún momento me voy a referir a alguna de esas leyes.

La otra cuestión en el ámbito local es que en la mayoría de los países de nuestro Continente, aún en aquellos que todavía no han aprobado leyes de acceso a la información pública, hoy día se están discutiendo proyectos de ley de acceso a la información.

Centroamérica es un caso bastante paradigmático, pero no sólo ahí, en Sudamérica, en aquellos países que todavía no tienen leyes, también existen en los Congresos discusiones—a nivel parlamentario—sobre leyes de acceso a la información pública.

En otros países, si bien no se ha llegado al rango normativo de una Ley, sí se han aprobado Decretos a nivel del Poder Ejecutivo, que facilitan el acceso a la información pública en los órganos que dependen del Poder Ejecutivo de esos Estados.

Sin embargo, todo este movimiento en favor del acceso a la información pública ha provocado un mínimo cambio en las constituciones de los países de América.

Es para mí el único ejemplo Panamá, quien después de aprobar una Ley de Acceso a la Información Pública en el año 2002, en el año 2004, influenciado por todo este movimiento de transparencia, en la Reforma Constitucional incluye el derecho de acceso a la información pública con algunas características bien específicas.

Algunos podrían decir que la última reforma que se hizo a la Constitución Chilena el año pasado también incorpora el acceso a la información pública como derecho en la Constitución. Sin embargo, creo que hay algunas interpretaciones que no se dirigen en ese mismo sentido.

Lo que hace la nueva Constitución Chilena es declarar la publicidad de los actos de gobierno y los documentos, pero no habla específicamente de un derecho al acceso a la información pública.

Por eso yo digo que no creo que podamos hablar en América —y sobre todo en América Latina— de una tendencia a la constitucionalización.

Es más, yo diría que en muchos de los países que han aprobado leyes de acceso a la información pública, muchos de ellos tenían en su Constitución, ya con anterioridad, el derecho al acceso a la información pública.

Por ejemplo, el Perú aprueba una Ley específica de Acceso de la Información Pública en el año 2002, sin embargo, la Constitución Peruana, que ya venía con reformas desde el año 1979, en el artículo Segundo establecía el acceso a la información pública como derecho.

Permítanme leer el artículo 2.5 de la Constitución Peruana:

“Toda persona tiene derecho —y el numeral 5— a solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y a recibir de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afecten la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por la Ley o por razones de Seguridad Nacional”.

Por supuesto podemos discutir la redacción de este artículo pero lo que estoy proponiendo como debate es que en el Perú, en el año de 1979, ya existía el acceso a la información pública como un derecho Constitucional y pasaron muchos años hasta que ese derecho se hizo efectivo o empezó a hacerse efectivo a partir de la aprobación de una Ley.

Lo mismo ocurre en el Ecuador, para citar otro ejemplo. El artículo 81 de la Constitución Ecuatoriana que viene desde el año 1998, dice textualmente y cito:

“El Estado garantizará el derecho de acceder a las fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa de los acontecimientos de interés general que preserven los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales”.

De nuevo yo sería bastante crítico de la redacción de este artículo Constitucional del Ecuador, pero no puedo dejar de decir que ya en 1998 el derecho existía de

alguna manera y podía ser interpretado a nivel constitucional; sin embargo, hasta el año 2004 no se aprobó una Ley que hiciera efectivo el derecho al acceso a la información pública. Es decir, no creo que nosotros podamos; bueno, por supuesto me restaría tomar el caso de México.

La reforma a la Constitución Mexicana de 1977, hasta donde conozco, al incorporar el artículo Sexto o modificar el artículo Sexto incorpora de alguna manera el acceso a la información pública como derecho; pero sin embargo, en México la Ley de Acceso a la Información Pública no se da hasta el año 2002.

Por eso digo que no creo que haya una tendencia hacia constitucionalizar el derecho pero sí, en cambio, una tendencia a generar estos mecanismos que hacen efectivo el derecho.

¿Cómo se ha plasmado esa tendencia?

Bueno, por ejemplo, en países que todavía no tienen leyes de acceso a la información pública, como decía hace un momento, se están discutiendo este tipo de leyes pero en algunos ya han aprobado Decretos a nivel del Poder Ejecutivo.

Argentina es un ejemplo, Bolivia es otro. No tienen Ley de Acceso a la Información Pública, sí tienen Decretos del Poder Ejecutivo que ordenan; digamos que reglamentan de alguna manera el acceso a la información en las entidades de ese Poder del Estado.

Y por otro lado, tenemos que estos mecanismos se han plasmado de manera muy fuerte en leyes. Y para citar lo que va ocurriendo en este siglo, Trinidad y Tobago aprueba una Ley en el año 2001, México en el 2002, Perú en el 2002, Panamá en el 2002, Jamaica en el 2003, República Dominicana en el 2004, Ecuador en el 2004, Antigua y Barbuda en el 2005.

Veán ustedes que hay un fuerte movimiento en favor de aprobar este tipo de leyes y hay Iniciativas —como yo decía hace un momento— en la mayoría de los países de la Región.

Ahora, ¿cómo ha sido posible avanzar en este tipo de Iniciativas, en este tipo de mecanismos —ya sea a nivel Decreto o a nivel de Ley— en estos países? A lo que quiero referirme es a cuál ha sido la base normativa para poder avanzar en este tipo de mecanismos.

En algunos países esta base normativa ha sido obvia, en los países que ya tenían incorporado el derecho constitucional de acceso a la información pública, las leyes que se aprobaron no hicieron más que reglamentar ese derecho que ya estaba en la Constitución.

Ahora, en algunos de estos países que mencioné y en otros que se está discutiendo la idea, realmente no existe el acceso a la información pública como un derecho expresamente determinado en la Constitución.

Entonces, la pregunta ahí es: ¿De dónde se ha derivado este derecho si no se derivaba directamente de un derecho expreso en la Constitución?

Y aquí, en mi experiencia, lo que ha ocurrido es una interpretación de otros derechos ya garantizados en la Constitución, que están relacionados con el acceso a la información pública.

Esta interpretación de otros derechos, creo yo y sería muy largo debatir sobre ese punto, en muchos casos ha generado confusiones, por lo cual, por supuesto que

es deseable, y era deseable que el derecho de manera expresa estuviera en la Constitución.

Pero lo cierto es que en algunos países el derecho al acceso a la información pública se ha derivado del derecho de acceder a los datos personales, el derecho de *Hábeas data*, que ya está en la Constitución de algunos países y que no está incluido el acceso a la información, como derecho fundamental.

En otros países, y es interesante lo que ha ocurrido, respecto del derecho de petición. Hay algunos países como Costa Rica o en Honduras, el artículo 80 de la Constitución Hondureña, garantizan el derecho de petición, y quienes están trabajando a favor del acceso a la información pública, deducen el derecho de acceso a la información del derecho de petición.

Y en otros países se ha trabajado a favor del acceso a la información pública a nivel reglamentario, a nivel legislativo, deduciéndolo del Derecho a la Libertad de Expresión que casi todas, si no todas las Constituciones lo tienen plasmado como un derecho fundamental.

El caso de El Salvador, por ejemplo, en el artículo Sexto prescribe la Libertad de Expresión como un derecho fundamental, no se prescribe el derecho al acceso a la información como un derecho Constitucional. Y, sin embargo, en El Salvador hay una discusión en cuanto a la necesidad de leyes de acceso a la información pública derivadas del Derecho a la Libertad de Expresión.

Repito, estas reinterpretaciones de derechos es problemática, a veces confunde, pero esto ha sido lo que ha venido ocurriendo en nuestro Hemisferio.

Y, por supuesto, que también dependiendo del diseño constitucional que tenga cada uno de los países, el acceso a la información pública se deriva de una manera directa de los pactos internacionales de Derechos Humanos, más precisamente de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluye dentro del Capítulo de Libertad de Expresión el derecho de acceder a la información, a buscar información.

Esto es una diferencia, a mi juicio notable, con el artículo 10 del Convenio Europeo, y los órganos que han sido encargados de interpretar el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, han entendido que el acceso a la información pública es un derecho fundamental incluido en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Más precisamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el derecho al acceso a la información pública como un derecho garantizado por la Convención e inclusive ha enviado, y estamos este año esperando la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha enviado un caso contencioso contra Chile, en donde la Comisión Interamericana ha argumentado en el mismo sentido.

Es decir, yo creo que este año vamos a tener ya jurisprudencia de la Corte, esperamos que la jurisprudencia sea ratificando la interpretación que durante muchos años ha venido dando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Como ven, entonces, en los casos en donde el derecho no se encontraba expresamente en la Constitución, o en los casos en donde el derecho se encontraba expresamente, pero no de una manera muy bien desarrollada, no ha sido, no han existido obstáculos para que, existiendo las condiciones necesarias, se pudieran aprobar leyes que se han dirigido a hacer efectivo el acceso a la información pública.

Con esto no quiero dejar la impresión. El hecho que un derecho esté o no esté en la Constitución da igual, por supuesto que no. Sin embargo, lo cierto es que existen en nuestras constituciones muchos derechos que en definitiva no son efectivos y no son, y es muy difícil realmente ejercerlos si no existen unas reglamentaciones adecuadas. Y esas reglamentaciones adecuadas tampoco existen si no hay una real voluntad política por la transparencia y por el acceso a la información pública.

Las ventajas, entonces, de constitucionalizar el derecho, y aquí sí alguna precisión conceptual. Creo que cuando hablamos de conceptualización del derecho podemos, en primer lugar, pretender incluir en las constituciones el significado del derecho al que estamos hablando.

Y en ese significado podemos incluir también cuáles son las limitaciones del derecho y cuáles son las reglas mínimas que tiene que tener la aplicación o el ejercicio de ese derecho.

Pero también podemos hablar de constitucionalización en el sentido de generar en las constituciones órganos encargados de velar por la protección de este derecho. Órganos, como por ejemplo podría ser el IFAI.

Entonces, son dos cuestiones que me parece que corren paralelas pero que tienen un grado de diferencia cuando estamos pensando en la constitucionalización.

En los países que tienen organización federal. A mí no me cabe ninguna duda que la importancia de constitucionalizar el acceso a la información pública con algunos requisitos mínimos, es importante para dar una igualdad jurídica en todo el Estado.

Quiero decir con esto: si no existe unos requisitos mínimos a nivel federal, y se permite que cada uno de los estados reglamente el ejercicio ya contenido en la Constitución de manera dispar, podemos tener casos de desigualdad de ciudadanos y ciudadanas, o personas que quieren acceder a la información en un estado, y a esa misma información no pueden acceder en otro estado.

Entonces, creo que en los países de diseño constitucional, de índole federal, la constitucionalización puede ser un aporte necesario. Para ese aporte, como decía recién, es necesario entonces también incluir algunos principios dentro de la Constitución.

Y así es donde creo yo que puede haber algunos, digamos, algunas dificultades.

Decía antes que han existido numerosas reuniones que han ya concluido una serie de principios.

Y para citar algunos, tengo aquí los principios de Derecho de Acceso a la Información Pública, que se elaboraron por la Organización Proacceso o Pen Society, Limac y el Instituto de Prensa Social, Perú.

Son diez principios: el Principio de Máxima Apertura, el Principio que Todas las Entidades Públicas deben ser Sujetos de la Ley, el Derecho es Igual para Todas las Personas, Gratuidad de la Información, Proceso Sencillo y Rápido, Clara Definición de las Causas de Reserva, Organismo Regulador Independiente, Derecho a ser Orientado, Información de Oficio, Armonía del Derecho de Acceso a la Información.

Creo que estos son diez principios, digamos, que pueden resumir bastante lo que estamos cavilando cuando pensamos en el derecho al acceso a la información pública. Ahora, ¿cuál de estos principios vamos a incluir en la Constitución?, y esto es simplemente una duda, si no se incluyen todos los principios en los que hay algún grado de aceptación, que deben estar incluidos en la Constitución, ¿cuál va a ser la interpretación posterior en relación de las razones por las cuales ciertos principios no fueron incluidos?, es decir, ¿por qué se eligen algunos y por qué se dejan otros?

Lo planteo como un problema cuando se está diseñando un proceso de constitucionalización como el que creo que se está diseñando aquí en México. Y por supuesto, este desgaste institucional que puede generar la constitucionalización y la discusión de estos principios en definitiva, creo que hay que sopesarlo con las ventajas y desventajas de realmente impulsar mejoras a nivel organizacional o a nivel de las propias leyes de acceso a la información pública.

Distinta es la situación, y lo decía hace un momento, de los órganos y de la jerarquía normativa que se le da a los órganos. Por supuesto que un órgano con rango constitucional como podría ser aquí en México, si esto ocurriera para el IFAI, abriría la posibilidad de igualar en otros órganos del Estado que hoy no están respondiendo a mi juicio de manera igual al acceso a la información pública, como por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permitiría que todos los órganos del Estado pudieran tener una igualdad de situación respecto al acceso a la información pública.

Y para concluir, yo no creo que exista una tendencia en nuestro continente a la constitucionalización, sin duda que hay una tendencia a la transparencia y a la generación de mecanismos de acceso a la información pública. No ha sido un obstáculo para impulsar este tipo de mecanismos el hecho que esté diseñado en la Constitución o no esté diseñado en la Constitución. En definitiva ha dependido de la voluntad política, en un momento, y de una sociedad civil movilizada. En muchos países se ha dado una conjunción de actores que van desde organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, sectores académicos y voluntad política lo que ha impulsado este proceso.

Y finalmente, como explicaba recién, pueden, por supuesto, existir ventajas y desventajas en la idea de la constitucionalización, pero creo que eso hay que analizarlo caso por caso, país por país y hacer una generalización de las ventajas de la constitucionalización para todo el continente sin perjuicio de lo que podamos estar pensando o lo que puedan estar pensando los mexicanos y las mexicanas, creo que hacer una generalización podría un poco diluir el debate que en definitiva es la necesidad de la voluntad política para que realmente haya apertura y transparencia en los actos del estado. Muchas gracias.

Moderador: Ángel Trinidad Zaldívar. Secretario Ejecutivo del IFAI.

Salvador Nava Gomar es doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid; es especialista en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid; cursó su licenciatura en la Universidad Iberoamericana con mención honorífica; también tiene estudios de Ciencia Política y Administración Pública en la UNAM.

Ha ocupado distintos cargos en el Poder Legislativo Federal. En el Senado de la República fue Director General de la Consultoría Jurídica Legislativa; fue investigador de las Cortes de Diputados de España; fue miembro de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca que redactó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que hoy nos reúne aquí; es socio fundador de la firma Derecho y Política Consultores con la que ha participado en diversas controversias constitucionales, elaborado iniciativas de ley y capacitado a legisladores y servidores públicos locales, federales e internacionales; es miembro del Consejo Editorial de varias revistas; es Presidente del Instituto Iberoamericano para el fortalecimiento del Poder Legislativo; Secretario Técnico

de la Comisión Especial para la Reforma del Estado en el Senado de la República e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Comentarista: Salvador Nava Gomar.

Ángel, Thomas, Eduardo, es un placer estar con ustedes. La verdad es que todo lo dicho da para muchísimo más y pretenderé hacer algunas reflexiones a manera de provocación para dejarlas en la mesa a partir de lo que ustedes expusieron previamente.

En primer lugar, haré alguna referencia de tipo subjetivo a Thomas Markert porque los que nos dedicamos al Derecho Constitucional sabemos que el Derecho Constitucional se habla en alemán. Eres alemán y es un problema para los que no hablamos alemán y nos dedicamos a estas cuestiones pero se agradece siempre la claridad de ideas y la definición en la estructura, creo que se reflejó con toda nitidez en tus comentarios, Thomas.

La experiencia sobra por lo que hace al primer impulso de las democracias emergentes. Tendríamos que partir primero si establecemos o no que el derecho de acceso a la información, o el acceso a la información de documentos es un derecho constitucional, o es un derecho fundamental o no lo es.

Me parece que en un sentido elemental, no podemos pensar en una democracia que no parte del derecho soberano de sus individuos de tener acceso a aquella información que les pertenece y por eso es pública.

Desprendo de lo dicho por Thomas, y también coincide con lo que comentó Eduardo, que podemos tener el derecho reconocido o instrumentado en las narrativas de las constituciones o no. Y aquí podríamos distinguir entre Constitución formal y material y perdónenme el tecnicismo. Material es el contenido, el significado y el valor de la Constitución. Lo formal es lo que está positivizado, lo que está escrito, lo que se desprende de la lectura de los preceptos o de los artículos de la Constitución.

Desde una postura democrática sería imposible afirmar que el derecho de acceso a la información no es un derecho materialmente constitucional, sin embargo, no lo es formal porque no consta en todas las constituciones. Y en aquellos casos en que sí es formal, es decir, en que sí consta en las constituciones, también podríamos hablar de si se trata de un derecho que ha tenido desarrollo legislativo o un desarrollo

indirecto, como sería el caso nuestro que nos colgamos ahí de un dedo meñique, del último párrafo del artículo Sexto porque me parece que hubo alguna especie de timidez en el legislador que no expandió directamente la fuerza normativa del último párrafo del precepto Sexto constitucional.

Y hay otros casos más tristes en donde se establece en la Constitución y no tiene desarrollo legislativo como nos sucedió a nosotros entre 1977 y 2002, como se dio en Perú y en Ecuador con las fechas que bien comentó Eduardo.

Sin embargo, de estos derechos de acceso a la información ya formalizado en las constituciones con desarrollo directo, Thomas da unos buenos ejemplos como en Suiza y en Alemania y hace algunas referencias históricas valiosas también respecto de Finlandia y de Holanda.

Si la Constitución se entiende como la forma jurídica de la democracia, me parece que no hay otra manera de entenderlo y el Estado como un Estado constitucional podríamos decir que el Estado constitucional no supone otra cosa más que el intento de juridificar a la democracia.

La democracia es un sistema desconfiado que sólo funciona a través de los controles jurídicos y si nosotros pudiéramos diseccionar o meter a un laboratorio a la democracia para saber de qué está hecha, llegaríamos a una parte indivisible, al átomo de la democracia o al neutrón, si hay químicos y físicos aquí.

Y podríamos entender que esa parte indivisible de la democracia son por supuesto los derechos fundamentales.

Hay democracia desde una perspectiva de los derechos, en donde hay derechos fundamentales y son vigentes.

Hay una tendencia por supuesto y es una lectura que hago de las dos ponencias, de homologar la transparencia o de expandir la transparencia y por tanto el acceso a la información en todo occidente y no lo digo solamente como una visión geográfica de globo, sino como un apartado cultural.

Deduzco de lo dicho por Thomas que las sociedades con democracias emergentes demandan con mucho mayor urgencia y necesidad el acceso a la información pública porque como es natural y se desprenden también de los casos de países que fueran comunistas, el ejercicio del poder en movimientos totalitarios o en experiencias no democráticas se caracteriza entre otras cosas por la tenencia y la opacidad de la información.

El ejemplo que pone de Chernobyl es terrible, quizá con mayor opositad se hubieran podido evitar algunas muertes.

Tomo desde luego un ejemplo que da Thomas, porque considero que quizá deberíamos de tomar en México el ejemplo de la eficacia en la implementación de los derechos humanos en los respectivos ordenamientos jurídicos.

Nosotros tenemos un listado muy grande, también lo dijo Thomas de derechos y sin embargo no todos aterrizan, hemos abusado de normas programáticas, de derechos sociales, nos caracteriza la autocomplacencia normativa por haber sido anticipatorios en el constituyente del 16 o del 17, por haber sentado los derechos sociales o aportado al mundo y sin embargo tenemos más una Constitución de tipo social y democrática que de un Estado social y democrático.

Un profesor español siempre pone un ejemplo chusco pero me parece muy claro y él dice que si existiera vida en Marte seguramente habría abogados marcianos, porque los abogados nos reproducimos con mucha facilidad.

Y dice que si nosotros sabemos que hay vida en Marte y que hay abogados marcianos, seguramente ellos sabrán que habrán abogados terrícolas y en un primer intercambio o en un congreso de derecho intergaláctico comparado, la primera aproximación de los estudiosos marcianos del derecho terrícola yo creo que sería acertada si ven primero las constituciones.

Y una primera conclusión no descabellada, podría ser que para un marciano países como México o Venezuela están más avanzados a partir de la lectura de sus constituciones que países como Alemania o como Suecia o como Finlandia.

Porque nosotros hemos considerado a la Constitución como un lugar de máximos y en realidad es de mínimos. Pienso que ahí es donde debería de centrarse el debate de si desconstitucionalizamos o no.

No hay que hablar más de proyectos grandilocuentes, de derechos sociales, de la Constitución, de derecho social, no, de los mínimos que debe de satisfacer cada entidad pública, los mínimos que se deben de garantizar a cada persona que esté en territorio nacional.

Thomas trae a colación las recomendaciones del Consejo de Europa y vale la pena recordar que el Consejo es más grande que la Unión europea por lo que hace a sus Estados miembros y se entiende en consecuencia este terrible despegue que han tenido los países de la Europa Central del Este.

La recomendación final de Thomas, yo me adhiero a ella, hay que constitucionalizar o en su caso precisar la cuestión para la Constitución Mexicana.

Eduardo Bertoni comienza con una pregunta imprescindible y muy inteligente por tanto para comenzar el análisis ¿Qué queremos constitucionalizar del acceso a la información?

Describe con mucha pulcritud que es cierto que existe un movimiento pro-transparencia y quizá no un movimiento por constitucionalizar.

A mí me gustaría hacer unas reflexiones a partir de eso, de lo que entiendo por transparencia.

Siempre repito que la transparencia es una cualidad física de los objetos, no una axioma del Estado, sin embargo, de meter a los poderes públicos a una caja de cristal es muy acertada, sobre todo, en países que como el nuestro tuvieron durante toda su historia anterior opacidad.

Ubico a la transparencia con el principio jurídico de publicidad de actos y normas, este principio de publicidad forma parte de otro principio jurídico de mayor calado y trascendencia que es el principio de seguridad jurídica: no hay seguridad jurídica si no hay principio de publicidad de actos y normas y el principio de seguridad jurídica se inscribe en otro principio general del derecho de mayor trascendencia que el de legalidad, germen y base del Estado de derecho.

Haciendo un silogismo muy sencillo y si ustedes me lo permiten, no hay Estado de derecho sin transparencia.

Bertoni llega al mismo lugar que Thomas, que nos permite deducir que en efecto hay una homologación en todo Occidente.

Y me parece que lo analiza muy bien, es decir, divide el todo en partes para analizar cada una de ellas y diferencia de aquellos países de la América Latina que tienen o que ya cuentan con leyes de acceso a la información; aquellos que cuentan con preceptos constitucionales, aquellos que están en discusiones para legislar y aquellos otros que tienen una ausencia de normas legales y sin embargo cuentan con Decretos del Ejecutivo que finalmente permiten el acceso a la información.

Este análisis que hace me permite o me dio la idea de compararlo muy rápidamente con algunos trazos generales de la situación mexicana. Ya hay muchas leyes pero muchas de ellas no muy buenas; en algunos casos hay discusiones y seguirá habiendo si no hay voluntad política como es en Tabasco, en Oaxaca o en Hidalgo, o retrocesos graves como lo que está sucediendo en Jalisco.

Y tenemos también experiencias exitosas de Decretos o de Reglamentos municipales como sucedió con Chihuahua antes de que tuviera ley o como ha sucedido con algunos otros municipios de Nuevo León o de Coahuila.

Hay un paralelismo también muy claro con los ejemplos que da concretamente de Perú y de Ecuador con los tiempos en los que se sube a la narrativa constitucional y el tiempo real con el que se implementa la ley. Hay que tener en cuenta que la

Constitución sólo expande su fuerza normativa cuando hay una norma legal que lo desarrolla.

Y durante muchas décadas la Constitución fue más un medio que un principio o un fin. “Mira obrero, eres tan importante para nosotros que ahora no podemos subirte el sueldo, no podemos darte mejores condiciones de trabajo, pero para que veas tu importancia te reformamos el artículo 123”.

“Ytú, indígena, por supuesto que partimos del reconocimiento de una composición pluricultural de los pueblos en el país. Tu realidad no va a cambiar por ahora pero ahí está la Ley COCOPA”, no es ninguna ley, son reformas a la Constitución.

Yo vivo permanentemente agradecido con el presidente Miguel De la Madrid porque a él debo la vocación que me anima. Siendo un estudiante de secundaria, no hace tantos años aunque ustedes piensen lo contrario; leí una presentación que hacía a manera de prólogo, Miguel De la Madrid, de una edición de la Constitución en clase de Civismo.

Y decía De la Madrid “la Constitución sigue siendo un proyecto por cumplir”. Con la lógica de un muchacho de secundaria pregunté al profesor: “pero si la Constitución es una norma y obliga al resto del ordenamiento jurídico, ¿cómo podemos considerarlo un proyecto?”

Y en ese proyecto fue que engordamos a la Constitución. Yo sostengo que tenemos una Constitución gorda y fea, que camina lento, que tiene poca fibra, que no da para correr y que se puede infartar en cualquier momento.

Y la grasa con que engordamos a esa Constitución es una retórica terrible del régimen político. Entender a la democracia como una forma de vida: salario digno y remunerador; vivienda digna y decorosa; garantizar el derecho a la información.

Quizás el tema antes de preguntarnos si hay que constitucionalizar o no, deberíamos de entender primero cómo hay que constitucionalizar. La Constitución no es un lugar de genéricos, sino de específicos.

Bertoni cierra con la lista de diez principios que son, por supuesto, indiscutibles para implementar el acceso a la información. Me gustaría, aunque soy enemigo de las definiciones, traer a colación una definición de Hans Kelsen, sobre lo que él entendía por principios. El principio, decía Hans Kelsen, es el fundamento del cual se infiere lógica y realmente lo que sigue. Sin el principio no podemos tener desarrollos legislativos, expresiones tan vagas y generales como garantizar el derecho a la información nos permitió vivir mucho tiempo sin acceso a la información.

Y termino con una cita de los clásicos, a Ortega y Gasset. Ortega decía: “la Constitución es su totalidad y por tanto no cabe hablar de aciertos parciales en una Constitución”.

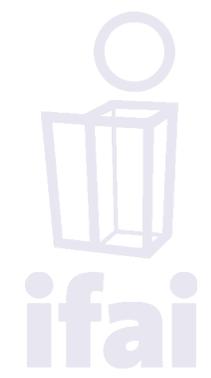
La historia patria da cuenta del acierto que supuso incorporar el último párrafo al artículo Sexto de la Constitución. Pero me parece que se trata de un acierto parcial y siguiendo a Ortega y Gasset, en el cual confío plenamente, podríamos decir que hace falta rellenar esa norma constitucional para sentar mínimos y que no ocurran experiencias desastrosas, como algunas que hemos vivido y para que sigan existiendo experiencias tan exitosas como la implementación del acceso a la información o cuando menos su control en la Administración Pública Federal a través del IFAI, los señores comisionados, secretarios y funcionarios que hoy amablemente tuvieron el dislate de invitarme.



transparencia

2 0 0 6

Semana Nacional



PRESENTACIÓN DEL LIBRO: DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y CONSTITUCIÓN

Coordinado por Sergio López Ayllón. Investigador. Centro de Investigación y Docencia Económica.

Comentaristas: Héctor Fix Fierro. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Diego Valadés, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad.

Moderador: Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado Presidente del IFAI.

Tengo el honor de tener junto a mí a juristas de primerísimo nivel en el país, expertos en materia Constitucional y expertos en materia de transparencia.

Sergio López Ayllón, obtuvo el grado de Doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; también realizó estudios doctorales en la especialidad de Sociología del Derecho en la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias de París.

Fue investigador titular y Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde también fue Jefe de la Unidad de Comercio Internacional. Es miembro del Sistema nacional de Investigadores.

En su paso por la Administración Pública, se desempeñó como Coordinador General de Proyectos Especiales de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Fue Director de América Latina y Solución de Controversias en la Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones Comerciales Internacionales en la Secretaría de Comercio y Director de Análisis Legal de la Unidad de Negociación del Tratado del Libre Comercio en la entonces SECOFI.

Él coordinó el libro que hoy estamos presentando: “Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un Debate Necesario”.

Coordinador: Sergio López Ayllón.

La idea es presentar muy sucintamente este libro al que hemos denominado “Democracia, Transparencia y Constitución”.

¿Cuál es la idea del libro, cómo se gesta y cómo ve hoy la luz pública?

Como bien afirma Pedro Salazar en sus reflexiones introductorias, este es un libro con agenda; agenda que responde a varias preocupaciones de los autores, compartidas a lo largo de muchos años y que ahora podemos poner en el foro público para que también ustedes las conozcan.

La pregunta central es: ¿Constitucionalizar el Derecho de Acceso a la Información? ¿Por qué? ¿Cómo? ¿En qué condiciones? ¿Con qué objetos? ¿Con qué propósito?

Este libro tiene —yo creo— la virtud de que contribuyen en él algunos de los más importantes académicos que han impulsado y reflexionado sobre el tema.

Busca responder a esta gran pregunta desde diversos ángulos, diversas perspectivas, en una reflexión plural, diversa, que abre las diferentes vertientes del tema y donde —desde luego— hay una enorme cantidad de ideas, no siempre coincidentes pero cuyo propósito es contribuir a este debate que consideramos indispensable.

El libro está dividido en tres grandes secciones:

La primera de ellas busca ofrecer el fundamento del Derecho de Acceso a la Información como un Derecho fundamental, tanto desde una perspectiva teórica como comparada.

Quizás los textos fundamentales son las propuestas por Miguel Carbonell y Salvador Nava, que ofrecen las columnas conceptuales para sostener en el plano teórico la pertinencia de constitucionalizar el derecho de acceso a la información.

El silogismo es relativamente simple: se trata de un derecho fundamental, con un valor en sí y un valor instrumental como precondition de la democracia y que, como todos los derechos fundamentales, conviene que esté adecuadamente constitucionalizado. Sin embargo, nuestra Constitución lo reconoce en su artículo 6° de manera escueta, deficiente, y por lo tanto conviene una reforma constitucional.

Esta misma lógica se enmarca no nada más en el contexto nacional, sino —como lo argumenta Ernesto Villanueva— se trata de una tendencia internacional que en varios países ha ido constitucionalizando este derecho.

De hecho algunas de las pláticas que aquí se han tenido, han discutido ya esta perspectiva desde otros países.

En este mismo sentido y desde una perspectiva distinta, en una perspectiva más política, Ricardo Becerra y Alonso Lujambio subrayan el nexo que existe entre este derecho de acceso a la información y las democracias actuales.

El derecho de acceso a la información y la transparencia son retos de última generación —dicen ellos— para los Estados democráticos, que adquiere sentido pleno en el contexto de un mundo globalizado y con alto desarrollo tecnológico. La tesis merece obviamente una discusión, cuenta con un amplio sustento de lo que está haciendo la reflexión sobre las democracias contemporáneas.

Y yo diría que es una tendencia que busca perfeccionar el sistema de gobernanza democrática, bajo la premisa de que los mecanismos institucionales que fortalecen la rendición de cuentas son aquellos que complementan la parte, digamos, del sufragio; es decir, que permiten que el voto sea realmente un voto informado, y un voto informado es una condición de las democracias contemporáneas.

Como lo muestra el texto de nuestro amigo Escobedo, esta preocupación se encuentra desde el origen mismo de la Ley de Acceso a la Información. Aunque en realidad esto no lo dice Escobedo, pero yo lo puedo proponer.

Es un debate que va mucho más allá y que realmente se encuentra, incluso, en el origen de la incorporación del derecho a la información en el texto de la Constitución Mexicana en 1977, que se plantea, no por casualidad, en el contexto de la Reforma Política.

Es decir, a pesar de los debates interminables que suscitó esto, es muy claro que este derecho se incorpora en la Constitución, en el contexto de la Reforma Política que estuvo al origen o, en buena medida, de lo que después fue todas las transformaciones que llevaron a este país a una democracia plena, que espero confirmemos en los próximos días, y que viene a complementar y a reforzar estos mecanismos democráticos.

Luego de esta parte introductoria, el libro tiene tres textos magníficos que buscan ilustrar por qué es necesario constitucionalizar el derecho de la información, ya no sólo desde una perspectiva teórica, sino analizando qué es lo que ha sucedido en el país en esta materia.

El texto de Mauricio Merino es revelador, se llama: Muchas Políticas y un Solo Derecho. Su tesis sintetizada en extremo es que la Legislación Nacional, Federal y Local, ha desencadenado una tendencia que él considera perversa, porque se ha impuesto por un lado una política de transparencia uniforme en todo el país, y por el otro una diversidad de mecanismos de protección del Derecho de Acceso a la Información.

¿Por qué?

Porque cada Estado decide qué es público, cómo se puede acceder a la información, qué acciones puede emprender un ciudadano en caso de cumplimiento, etcétera. El mundo al revés, dice Merino.

Porque los ciudadanos tienen un derecho fundamental de ejercicio desigual, y los estados se ven obligados a implementar una política plana. Esta diferencia que hace Merino entre el derecho fundamental y la política de transparencia, me parece un avance muy importante para entender de qué estamos hablando cuando hablamos de constitucionalizar el derecho de acceso a la información.

Lo sensato, concluye Merino, es invertir la ruta. ¿Para qué?

Para que los ciudadanos cuenten con las mismas garantías en todo el país para poder ejercer este derecho fundamental, sin importar su lugar de residencia, porque hoy depende de en qué estado me encuentre, tengo un mejor o un peor derecho y, en algunos casos, ninguno.

Pero cada Estado, cada Orden de Gobierno, cada estado, cada Municipio, pueda desarrollar las Políticas de Transparencia que mejor respondan a sus características y posibilidades.

La tesis de Merino es sugerente y se ve confirmada por el trabajo de Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez de Alba, quienes en un esfuerzo metodológico muy interesante, tratan de medir, desde una perspectiva cuantitativa la calidad de las leyes de acceso a la información.

Su conclusión soportada por esta metodología que proponen, es lo que ellos llaman el fracaso de la heterogeneidad legislativa.

El fracaso, no está de más subrayarlo, en el que coinciden la mayoría de los colaboradores del volumen, es esta diversidad en los criterios, en los estándares de ejercicio del derecho. Por eso la Reforma aparece necesaria.

Todas las reflexiones anteriores nos permiten entrar en la tercera parte del libro, que ya busca responder algo mucho más preciso, por lo tanto mucho más difícil, el Diabolo está en los detalles, y es cómo constitucionalizar, qué contenidos específicos debe tener esta constitucionalización.

En realidad varios de los autores del libro reflexionan sobre diversos aspectos de esto. Es el caso, por ejemplo, de Juan Francisco Escobedo, de Luis Alberto Domínguez, de Lujambio y Becerra.

Ya en esta parte hay dos propuestas concretas que tienen puntos de coincidencia y puntos de divergencia, que es la que elabora Edgar Corzo y la propia.

En realidad estas dos propuestas, tanto la de Corzo como la que yo me atrevo a proponer, retomen muchas de las coordenadas que se han ido planteando a lo largo del libro.

En concreto, el texto de Corzo creo que hace una aportación muy importante, y es que plantea el problema de la relación que existe entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la vida privada y la protección de los datos personales.

Este es un punto muy importante, central, si estamos pensando en la constitucionalización del derecho de acceso a la información, es un tema central del debate en el que mucho tenemos todavía que reflexionar.

Y es una reflexión que además no es solamente teórica, sino que hoy encuentra eco ya. Por ejemplo, en un par de controversias planteadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Muy en concreto la que plantea el Procurador de Nuevo León contra la Ley de Acceso de Nuevo León, y que está llevando hoy a nuestra Suprema Corte a una

reflexión a profundidad sobre lo que implica con los contenidos de estos dos derechos y cómo se compatibiliza su ejercicio.

Queda así en el libro planteado el problema. ¿Cómo constitucionalizar, qué constitucionalizar?

Más allá del sentido concreto de las propuestas, creo que el libro ofrece un mirador de los dilemas concretos que deberá enfrentar el poder reformador de la Constitución.

¿Cómo distinguir constitucionalmente entre el derecho de acceso a la información y la transparencia como una política pública?

¿Deben de regularse de manera conjunta o independiente? ¿Qué ajustes implica una reforma constitucional en el ámbito federal y en el marco de las entidades federativas?, es decir, ¿cómo juega el federalismo en el ejercicio y en la regulación de este derecho?, ¿cómo abordar las dimensiones subjetivas?, la de procedimiento, la institucional, del derecho de acceso a la información, en particular, el problema de los órganos de vigilancia, ¿se requiere o no se requiere un órgano constitucional autónomo?, ¿deben o no deben los partidos políticos ser sujetos del derecho de acceso a la información?

Todas estas preguntas no son fáciles de responder y ameritan un debate que es el que este libro propone. Hay muchas personas que contribuyeron a elaborar este libro que se gesta además, les confieso, al calor de muy intensas discusiones convocadas por el IFAI, en concreto por Alonso Lujambio, por Juan Pablo Guerrero, por Ángel Trinidad, por Ricardo Becerra. Todos coincidíamos en la necesidad de avanzar en esta dirección, pero teníamos diferentes puntos de vista sobre los contenidos concretos, las razones y los alcances.

Y fue retomada por el comité editorial del Instituto Federal de Acceso a la Información, el cual ya me encomendó la honrosa tarea de darle forma. Quiero agradecer la confianza del comité, pero sobre todo quiero agradecer la buena voluntad, el entusiasmo de todos los autores quienes muy generosamente contribuyeron, aportaron su tiempo, su conocimiento, su perspectiva y nos propusieron estos textos que esperamos les sirvan a ustedes también para generar y ampliar este debate.

Finalmente el libro no hubiera visto la luz sin el apoyo decidido del Instituto de Investigaciones Jurídicas quien con la eficiencia y la precisión que lo caracteriza, acogió el proyecto y en un tiempo récord lo publicó. Por ello quiero concluir con mi agradecimiento personal al doctor Diego Valadés por su apoyo para dar buen término a este proyecto que hoy les estamos presentando.

Moderador: Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado Presidente del IFAI.

Voy a ceder la palabra a Héctor Fix Fierro que es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; doctor en Derecho por la Universidad de Bremen en Alemania; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de 1999. Las áreas de investigación en las que desarrolla su trabajo son principalmente la Sociología, el Derecho y el Derecho Constitucional; cuenta con diversas y reconocidas publicaciones, entre sus obras más recientes se encuentran *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, *Los derechos políticos de los mexicanos* y *Tribunales, justicia y eficiencia*. Actualmente es investigador de tiempo

completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el área de Sociología del Derecho, de la cual es coordinador.

Comentarista: Héctor Fix Fierro.

Quiero hacer comentarios que pretendo sean breves sobre tres aspectos: el primero, sobre el derecho de acceso a la información, la transparencia y la importancia que tiene su regulación constitucional; el segundo, las consecuencias que tiene esa regulación para el régimen federal, o digamos, el impacto del régimen federal sobre esa regulación; y en tercer lugar, el interés metodológico que tiene en especial uno de los trabajos para la elaboración comparada de las disposiciones legislativas.

Sobre el primer aspecto. Creo que no se necesita ser un observador muy agudo para darse cuenta que no sólo hay modas en el vestido, la música y otras manifestaciones de la cultura, sino también en la esfera pública, y sobre todo, en los procesos de innovación o reforma institucional. No hace muchos años, en los buenos tiempos del presidencialismo, bastaba con que el Presidente de la República propusiera alguna novedad legislativa o la creación de algún nuevo organismo para que se desencadenara una cascada, incluso podríamos decir una epidemia, de rápidos cambios similares a lo largo y ancho del país.

La transparencia parece ser una de estas modas, si tomamos en cuenta la velocidad con que el concepto se ha difundido dentro y fuera de nuestras fronteras, así como el hecho evidente de que muchas de las nuevas leyes no responden a una genuina voluntad de apertura democrática, sino que se trata, como dicen los alemanes, de una forma de obediencia anticipada, a lo que probablemente se convierta en una obligación impuesta desde la federación o desde algún organismo externo, como puede ser el Banco Mundial. Aunque eso sí, con la ventaja de poder fijar condiciones inicialmente favorables para quien dicta esas leyes, es decir, si ya nos van a imponer esta moda aparente, pues entonces tratemos de que sea en condiciones favorables.

Yo creo que en el fondo esto no es así, o no es del todo así por dos razones: en primer lugar, y como lo subrayan explícitamente varios autores en el libro, las nuevas leyes federal y estatales de transparencia y acceso a la información pública representan una transformación política, y quiero subrayar el término política, de largo

alcance, capaz de modificar la esencia de las relaciones entre los ciudadanos y el poder público, aunque ello tomará, como también subrayan muchos autores, bastante tiempo.

Y en segundo lugar, el mismo libro demuestra, que por encima de la verborrea que algunas veces acompaña a los conceptos de moda, la discusión en nuestro país ha alcanzado una rápida madurez. Concretamente de lo que se trata es de demostrar que la regulación constitucional actual, tanto federal como local del derecho de acceso a la información pública, es deficiente o cuando menos insuficiente. Todos los trabajos aportan directa o indirectamente elementos y razones que permiten vislumbrar un perfil definido de la nueva regulación constitucional de este derecho.

Dos ensayos al menos llegan a proponer de manera bastante detallada un nuevo texto constitucional en la materia.

El segundo aspecto. En algunos trabajos se señala que el nuevo régimen federal de acceso a la información y lo mismo podría haber ocurrido con algunas entidades federativas, se expidió sin expedir primero una reforma constitucional que le diera un fundamento especial porque se dice no había las condiciones políticas propicias, yo quisiera proponer una lectura positiva de este hecho, aunque parece una deficiencia que conviene ahora remediar, no hay que perder de vista que salvo que exista un obstáculo constitucional insalvable tiene grandes ventajas arribar a una nueva regulación constitucional después de un periodo de aprendizaje y experimentación con una nueva institución.

El otro ejemplo muy relevante es el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las propuestas que derivan después de haber experimentado con una institución tienden a evitar a veces ciertos arrebatos megalómanos que nos asaltan cuando se planea una novedad constitucional y se llega a un mayor grado de realismo que no está reñido con la posibilidad de una orientación normativa que perfeccione, amplíe y profundice el régimen existente.

Es decir, después de haber probado y se hace la reforma constitucional, la reforma constitucional no solamente va a reconocer lo que existe sino que va a ser un nuevo punto de partida para ampliar, para profundizar y perfeccionar el régimen existente.

Por lo que se refiere a las consecuencias del régimen federal para la regulación de la transparencia y acceso

a la información, todos los trabajos toman en cuenta este horizonte bajo el supuesto y esto es algo relativamente nuevo, de que la reglamentación local no sólo ya no es un mero reflejo o una simple imitación del régimen federal, sino que en algunos casos contiene aspectos novedosos dignos de estudio o recepción por la Ley Federal y la de las otras entidades federativas.

Hay incluso aquí un elemento de sana competencia, sin embargo, lo recuerdan también constantemente los autores la falta de uniformidad genera incongruencias a altos costos.

Como no resulta deseable ni posible volver a un molde único, hay que encontrar entonces un nuevo equilibrio entre uniformidad y diversidad, el principio podría ser el siguiente: Aceptar tanta diversidad como sea posible pero introducir tanta uniformidad como sea necesaria.

Aunque se trata de un principio muy general, conduce en mi opinión a preferir una de las soluciones posibles, un nuevo texto constitucional que defina los contenidos mínimos pero esenciales de la transparencia y el derecho de acceso a la información, así como los elementos principales para su protección y defensa.

Por supuesto hay que tener claro que ello no va a cerrar el paso a la diversidad de interpretaciones y políticas en la materia e incluso tampoco va a impedir cambios que conlleven retrocesos o menos cabo de los niveles de protección existentes.

Para decirlo con más claridad, no se van a poder evitar las diferencias que en este momento se critican pero lo que si se puede lograr es que el punto de partida para esas diferencias sea un nivel de protección más elevado que el actual. Ese es el juego del federalismo y creo que hay que verlo con claridad.

Por último, uno de los trabajos que lleva el título “La transparencia en México en el ámbito subnacional, una evaluación comparada de las leyes estatales” llamó mi atención por su interés metodológico y por hecho que creo que es significativo pero para nada una casualidad de que sus dos autores Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba Leal, sean economistas y no juristas.

Se trata de un ejercicio de comparación sistemática y de evaluación de las leyes federales y estatales a través de indicadores definidos de manera sencilla y uniforme a los que se asigna un valor que permite medir a través de un índice conjunto, qué tanto una ley está próxima o lejana de un cierto ideal normativo.

Las ventajas de este modo de proceder son evidentes y podrían ampliarse y aplicarse a la evaluación de regímenes normativos o institucionales complejos y diversos, hay muchos otros ejemplos.

Desafortunadamente implica el uso de herramientas de las que habitualmente carecemos los juristas y por ello quedamos en cierta desventaja ante otros científicos sociales. Sin embargo, esta metodología tiene también límites que no siempre son explícitos y que no pueden superarse sin un razonamiento complejo de carácter no cuantitativo; voy a dar un solo ejemplo.

Los autores utilizan como un primer indicador de cobertura de las leyes a los sujetos obligados o más específicamente a las instancias gubernamentales o que utilizan recursos públicos. Entre estas últimas se incluyen, porque así lo hacen más de la mitad de las leyes de las entidades federativas a los partidos políticos cuando están directamente obligados a proporcionar información.

Cuando la ley prevé esta posibilidad la variable correspondiente toma el valor positivo uno, sin embargo, no se cuestiona que pueda haber muy buenas razones incluso de orden constitucional, para excluir a los partidos políticos de la lista de sujetos obligados directos con la consecuencia de que la Ley Federal no tendría por qué recibir una calificación inferior a la de numerosas leyes estatales que toman la opción contraria.

Es decir; en el estudio se toma como un indicador positivo que permite cuantificar, pero hay que tener muy claro si realmente esto es así, si es algo que necesariamente es positivo.

Quiero aclarar que no se trata de una crítica cuando se cuantifica, pues es inevitable olvidar ciertas diferencias o ciertas precisiones.

Como se advierte fácilmente hay aquí implícita una discusión compleja en la que espero, los juristas tengamos todavía algo que decir.

Moderador: Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado Presidente del IFAI.

Diego Valadés. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Valadés ha alcanzado las máximas categorías académicas en la Universidad Nacional Autónoma de México; como profesor e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Forma parte del sistema nacional de investigadores.

Su trayectoria pública es –debo decirlo– muy singular y habla de su talento político y jurídico, porque ha sido destacado miembro de los tres poderes: Diputado Federal, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

En los últimos tres años ha publicado 14 libros, la friolera de 14 libros y participado como coautor en 32 sobre temas de globalización, constitución, reforma del Estado, derechos humanos. Ha publicado más de 140 artículos en revistas especializadas en México y el extranjero.

Actualmente es el Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pero mañana termina su mandato, este es su último acto académico de Valadés como Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Termina su segundo

mandato para desgracia de todos ya no hay reelección para un tercero.

Comentarista: Diego Valadés.

Mi comentario se facilita por varias razones. En primer lugar porque ya el doctor López Ayllón hizo un planteamiento del contenido general de la obra, con una sola omisión que es su propia contribución a la obra. De eso me encargaré yo, de suplir esa omisión.

Y en segundo término el doctor Fix Fierro hizo una serie de consideraciones muy importantes que deben ser tenidas en cuenta, en el orden del espíritu de las reformas que deben proyectarse hacia el futuro y de las ventajas y dificultades técnicas.

Lo que hoy llamamos “derecho de la información” como disciplina o conjunto de doctrina, comenzó siendo derecho a la información, esto es un derecho público subjetivo para conocer elementos que fueran relevantes para la toma de decisiones o para el interés individual o colectivo de los integrantes de la sociedad. Pero hay aspectos que debemos identificar en el proceso evolutivo de este derecho a la información y luego de la doctrina que conforma el derecho de la información.

Si yo no estoy equivocado y en este caso me corregiría don Sergio López Ayllón, esta preocupación comenzó fundamentalmente generada por lo que se ha conocido como derecho económico. Esto es, el proceso de información y de conocimiento de la toma de decisiones de los gobiernos era un elemento clave que debía conocer la sociedad, que debían conocer los individuos y los agentes económicos para la toma de sus propias decisiones.

Paulatinamente derivó hasta convertirse, además de un capítulo importante del derecho económico, en un derecho político, como bien lo subrayan también los autores Lujambio y Becerra en este trabajo, que lo asocian precisamente a los procesos de consolidación democrática.

Estamos derivando a un tercer estadio como el que ya apunta el doctor Fix Fierro que es el derecho a la información como un capítulo del derecho procesal constitucional. Y en algún momento tendremos que encuadrar el derecho a la información también como un elemento constitutivo del derecho social. Y voy a tratar de explicar esto en torno precisamente a las valiosas aportaciones que resultan de esta obra.

El planteamiento central del libro es la constitucionalización del derecho a la información. Sobre esto hay diferentes argumentos, es digamos el hilo conductor de la obra, desde la primera expresión introductoria de Pedro Salazar hasta el capítulo de cierre de Sergio López Ayllón.

En el caso del doctor López Ayllón, que repito es el único al que me referiré porque es el único a quien él omitió, debo subrayar que además de haber sido el gran promotor del tema hace ya muchos años, también fue el gran impulsor de la norma que hoy nos rige en el ámbito general, tanto en su concepción cuanto en su proceso de implantación por la formidable estrategia legislativa que permitió que esta obra constructiva de la estructura jurídica mexicana pudiera encontrar acogida de una manera prácticamente unánime en el Congreso, si no es que unánime.

Ahora bien, lo que se nos plantea en el libro es elevar al nivel de norma constitucional lo que en este momento es un muy magro enunciado en el artículo 6° de nuestra Norma Suprema.

Todo tiene ventajas y desventajas. Comencemos por las desventajas —porque son las menores— y luego nos quedaremos con las ventajas.

El problema de constitucionalizar algo es que obedecemos a una especie de inercia que hemos traído en el país desde el siglo XIX.

Desde 1824 hasta hoy, hemos buscado que todos los elementos importantes o significativos de nuestra vida colectiva queden consignados en la Norma Suprema.

Lo malo es que luego desconocemos esa Norma Suprema y la sustituimos por otra y entonces vamos dejando un puñado de ilusiones siempre en el pasado.

Esta actitud de construcción y de construcción de la Norma Suprema, a lo mejor tiene alguna semejanza con las prácticas de Tenochtitlan, de la superposición sistemática de pirámides, dejando siempre una pirámide en el olvido para venerar la que cada 50 años se iba adicionando a la anterior.

Sin embargo, paulatinamente hemos comenzado a ser más sistemáticos y hemos preservado numerosas disposiciones y enriquecido otras. Pero el hecho es que siempre que tenemos una gran ilusión, queremos llevarla a la Norma Constitucional.

Entre otras cosas, esto denota que todavía no confiamos lo suficiente en nuestras propias prácticas cotidianas y en que tampoco confiamos lo necesario en la conducta constructiva de los órganos jurisdiccionales porque cuando se habla de que aquí reformamos mucho la Constitución y en Estados Unidos poco —por ejemplo— se omite que en muchas de las reformas constitucionales en aquél país se vienen adoptando por virtud de la interpretación constitucional practicada por la Corte de Justicia.

Pero tenemos otro estilo de reformar y tenemos otro estilo de consolidar nuestros avances.

El hecho, de todas maneras, es que tenemos saturada la Constitución y hemos convertido a esa Norma Suprema en un Reglamento muy grande en el que la particularidad que alcanzan los enunciados de los artículos y no tienen nada de generalidad sino justamente se van a lo específico, a las precisiones de detalle. Esto tiene una desventaja muy importante, sobre todo, en un momento en el que —por otro lado— queremos consolidar un Tribunal Constitucional.

Los Tribunales Constitucionales necesitan también una cierta holgura para ir reinterpretando las disposiciones de la Constitución y darle entonces estabilidad a lo largo de los años, de los lustros, de las décadas e incluso de las centurias.

En la medida en que constriñamos a los órganos jurisdiccionales con normas muy precisas en el nivel constitucional, estamos de alguna manera limitando la acción constructiva de los Tribunales Constitucionales y la capacidad de hacer flexible la Norma Suprema para que se vaya adecuando a las necesidades de cada tiempo.

Estos son los aspectos que podríamos considerar negativos, porque repito: siempre hay que ver las ventajas y las desventajas. Nada hay que sea solamente malo y nada existe que sea solamente favorable o positivo. Pero veamos la parte argumentativa a favor de la reforma, que aparece muy claramente enunciada a lo largo de los capítulos.

En el primero, por ejemplo, en el de Miguel Carbonell, se apunta que la constitucionalización de este derecho pondría a resguardo de lo que él llama “el mercado de la política” un derecho que es clave para el desarrollo del país. Y coincido, creo que coincidiremos todos.

Otro aspecto que subrayan Lujambio y Becerra es el de que consolida el proceso de la democracia contemporánea en México y sobre todo rompe con ese esquema tradicional de que solamente los Poderes controlan a los Poderes —el esquema de Montesquieu— porque en esta medida los ciudadanos controlamos al Poder. Es una observación muy profunda que he escuchado también en otras ocasiones del maestro Lujambio.

Otro aspecto es el que nos ofrece Sergio López Ayllón, que además de lo que ya dije en cuanto a sus aportaciones, en el caso concreto del capítulo con el que se cierra la obra, hace dos grandes reflexiones:

Por un lado, la necesidad de establecer estándares en la Constitución que generen homogeneidad en el aparato Legislativo nacional porque lo que en este momento existen son muchas asimetrías en la forma en que se ha desarrollado en los diferentes estados, en las diferentes entidades, en los propios municipios la regulación del derecho a la información.

Y el otro aspecto que también señala Sergio López Ayllón aparece en un proyecto muy claro que nos ofrece ya la forma que podría tener esta constitucionalización del derecho a la información.

Otro tanto ocurre con el proyecto que también presenta otro de los colaboradores, Edgar Goros.

Entonces, en la medida en que tengamos estos avances se justifica la constitucionalización.

Creo que habría otros argumentos adicionales y es que en la medida en que el derecho a la información se convierta en Norma Constitucional, se nos facilita la generación de una cultura constitucional en el país porque los ciudadanos entenderemos y advertiremos que un aspecto fundamental de nuestros intereses está tutelado por la Constitución y se alimentará esa necesaria adhesión a la Norma Constitucional que en este momento está pasando no digo hoy, para relacionarlo con un problema de coyuntura. No.

En los últimos lustros —y esto lo hemos medido también en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde hemos hecho una encuesta sobre cultura constitucional— se ha venido desdibujando la adhesión que los mexicanos tenemos por la Constitución.

La Constitución ha desaparecido del discurso político nacional desde hace ya mucho tiempo, décadas, inclusive, y ha desaparecido de la capacidad que tenemos de percibirla nosotros mismos, por un sistema desordenado de reformarla.

Otro aspecto es que nos permitiría pasar a ese capítulo que señalaba el doctor Fix Fierro, de incorporar lo que podría ser ya el derecho a la información como un capítulo más del Derecho Procesal Constitucional, pero creo también del capítulo de los Derechos Sociales, y a eso voy.

Hace unos minutos señalaba la relación original entre el derecho a la información y el derecho económico.

Esta preocupación por el derecho a la información comenzó a surgir cuando todavía Leviatán se encontraba en pleno esplendor, pero paulatinamente en las últimas décadas, en los últimos lustros y casi año con año, la presencia o la omnipresencia del Estado ha venido menguando prácticamente en todo el mundo.

Innumerables funciones desempeñadas por el Estado han sido asumidas por los particulares, el proceso, sobre todo, de transferencia de empresas públicas y su conversión en empresas privadas ha significado que numerosos servicios públicos sean prestados por particulares y ya no por el Estado o, por lo menos, no en todos los casos por el Estado, o no sólo por el Estado.

De suerte que si nosotros seguimos pensando en el viejo Leviatán y seguimos considerando como en el siglo XVIII que el único adversario del ciudadano libre es el Estado, estaremos equivocándonos de enemigo, y estaremos dejando que a la vera del Estado surja ese Estado intangible que ejerce funciones de relevancia pública que afecta nuestra esfera de derechos, y con relación al cual no tenemos, a nuestra vez, derecho alguno.

Por eso se ha desarrollado en numerosos sistemas, o comienza a desarrollarse, un sistema de defensa de los derechos fundamentales, también ante particulares. Ya no sólo ante los órganos del Estado.

Y esta es una reflexión que yo dejo ante ustedes y en esta mesa, porque creo que hablar sólo de acceso a la información pública, es pertinente en este momento pero resultará muy restrictivo dentro de no mucho tiempo. Y creo que valdría la pena comenzar a hablar sólo de acceso a la información sin que la limitemos.

Si vamos a una reforma Constitucional creo que vale la pena ir dejándonos abiertos algunos espacios para que justamente la jurisdicción constitucional del país, el Tribunal Constitucional, pueda paulatinamente ampliar esos derechos, y lo pueda hacer también el propio IFAI.

Voy a tratar en tres minutos de ejemplificar. Se habla, por ejemplo, como una extensión de lo que se considera el estado estricto de censo, de la transparencia de los partidos. Esto se planteó por el Grupo Oaxaca, se plantea en la obra, lo plantea Juan Francisco Escobedo, lo plantean algunos otros de los colaboradores, pero no se menciona a las asociaciones políticas.

Entonces también estaríamos dejando las asociaciones políticas, que son otro vector muy importante, sin regular, desde el punto de vista de acceso a la información. No se menciona a los sindicatos, también hay que pensar en ellos, lo ha hecho en algún momento el maestro Lujambio.

En algunas normas se ha incluido ya locales a los organismos constitucionales autónomos. Esto hay que enfatizarlo también.

Pero no tenemos incorporados otros organismos, como los medios de transporte, como los medios de comunicación, particularmente los que usamos, como los teléfonos.

En cuanto a los medios de comunicación que informan, está bien que se proteja el derecho a la confidencialidad de las fuentes.

Pero los ciudadanos tenemos derecho a conocer ciertas características de esos medios de comunicación, particularmente lo que respecta a sus intereses patrimoniales, o a sus posiciones políticas.

Es común que en un sistema democrático, y lo vemos en Estados Unidos o en Inglaterra, o en Francia, los periódicos expresen para que el lector sepa cuál es el filtro que llevan las noticias y los comentarios, cuáles son sus posiciones electorales cada vez que hay un periodo, un proceso electoral.

Los ciudadanos tenemos también derecho a saber eso de los medios de información, que los medios de información nos informen sobre los medios de información.

Los servicios de salud, también los públicos, pero también los privados tienen responsabilidades de carácter informativo con relación a nosotros, los individuos, los usuarios de sus servicios.

Las instituciones financieras; las instituciones financieras manejan nuestro crédito y con ello nuestro prestigio, porque entre ellas también se boletinan quién dejó de pagar tres mensualidades, y ese señor no vuelve a recibir crédito de ninguna otra institución financiera.

De manera que creo que vale la pena considerar que se deje abierto el proceso de creación de la norma, no sólo haciendo una regulación constitucional, sino haciendo que la regulación constitucional sea lo suficiente flexible y abierta para que permita que el desarrollo cultural del país.

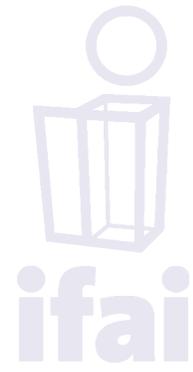
El desarrollo de las instituciones como el IFAI y como el Tribunal Constitucional, le vayan dando un contenido dinámico y que no tengamos que volver a Reformar la Constitución dentro de 10, 15 ó 50 años.

Y que se pueda decir que este gran paso que están proponiendo estos maravillosos escritos, estos grandes textos, estos notables autores, que aparecen como colaboradores de esta obra, construyan lo que sea, una Reforma importante, una Reforma de la que nos sintamos muy orgullosos, pero que también sea una Reforma duradera, fundamentalmente porque aliente cambios en la conducta de las instituciones y en la conducta de los ciudadanos.



transparencia

2 0 0 6
Semana Nacional



CEREMONIA DE CLAUSURA DE LA TERCERA SEMANA NACIONAL DE TRANSPARENCIA 3 AÑOS CON LA LEY DE TRANSPARENCIA...

Transparencia y Acceso a la Información: las Tendencias del Mundo

Presidium:

Eduardo Romero Ramos, Secretario de la Función Pública.

Alonso Lujambio Irazábal, Comisionado Presidente del IFAI.

Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado del IFAI.

María Marván Laborde, Comisionada del IFAI.

Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Comisionado del IFAI.

Sergio López Ayllón.

Mensaje de Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

(Mensaje videograbado)

¡Qué tal!, amigas y amigos.

En democracia, todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio ciudadano; en democracia, la función pública nunca debe operar en la opacidad.

Durante décadas la sociedad exigió ser informada sobre el por qué y el cómo de los actos de sus autoridades.

Con la llegada de la democracia, vino también el reconocimiento de la rendición de cuentas y el acceso a la información como derechos inalienables de las y los ciudadanos.

Hoy los mexicanos contamos con leyes e instituciones que garantizan el ejercicio pleno de estos derechos; hoy la transparencia en la función pública es un derecho de la sociedad que le permite conocer y evaluar el desempeño de sus servidores.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información, así como el IFAI, fueron creados para responder a una demanda legítima de la ciudadanía.

Así dimos sustento institucional a una nueva cultura del servicio público y la rendición de cuentas, donde el desempeño de las y los funcionarios está sujeto al escrutinio ciudadano y el derecho a la información está garantizado por instituciones y leyes democráticas.

Hoy México tiene una democracia más vigorosa porque cuenta con instituciones democráticas como el IFAI.

Con rendición de cuentas la ciudadanía tiene el poder para demandar a los servidores públicos el cumplimiento efectivo de sus obligaciones.

Con acceso a la información pública, la ciudadanía se ha fortalecido y puede ejercitar y defender mejor sus derechos ante cualquier intento de arbitrariedad.

Amigas y amigos del IFAI:

Mi más sincera felicitación a todas y a todos ustedes, así como a los participantes de otras naciones, por su trabajo en favor de gobiernos transparentes y siempre al servicio de los intereses de la sociedad.

Les felicito por promover esta Tercera Semana Nacional de la Transparencia. Estoy seguro de que las labores realizadas durante esta Semana, serán de gran valor para que el IFAI siga garantizando a la sociedad la plena vigencia de su derecho de acceso a la información.

Quienes hemos sido distinguidos para servir a los intereses de la sociedad tenemos el compromiso de fortalecer las prácticas de transparencia y rendición de cuentas a lo largo y ancho de México.

Las y los servidores públicos de toda la nación estamos llamados a privilegiar, ante todo, valores democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas.

Exhorto a todas y a todos los servidores públicos a seguir fortaleciendo con su labor la vida democrática nacional, a que continúen impulsando el fortalecimiento de nuestra democracia con información y cuentas claras.

Muchas gracias, mucho éxito.

transparencia
2006
Semana Nacional

Mensaje del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Alonso Lujambio Irazábal.

Señora Comisionada, señores comisionados, muy buenas tardes.

Secretario, Eduardo Romero Ramos; sea usted muy bienvenido. Señoras y señores, compañeros y amigos todos.

Es la clausura de la Tercera Semana de Transparencia y en el aroma se respira el ambiente gozoso de la cosa cumplida.

Puedo decir que los objetivos de nuestros trabajos fueron alcanzados de sobra, pero permitanme lanzar un solo dato por elocuente.

El aforo a este auditorio en dos días y medio, fue de 4,523 personas asistentes. Repito la cifra, si sumamos la cantidad de gente que presenció cada conferencia, cada mesa, cada debate y cada taller, llegamos a la cifra de 4,523 personas.

El registro individual asciende a 934 entre invitados internacionales, funcionarios municipales, estatales, federales, integrantes de las organizaciones civiles, agrupaciones empresariales, legisladores, académicos, periodistas, comisionados de los órganos de acceso de estados y municipios, estudiosos del tema y ciudadanos.

Repito la rotundidad de la cifra 4,523 personas, como aforo total y 934 debidamente acreditadas.

¿Qué nos informan estas magnitudes? De que existe una creciente masa social, gubernamental, intelectual que está acompañando el proceso de expansión y consolidación de la transparencia en México.

La tercera emisión de la Semana Nacional vio crecer en más del cien por ciento el aforo del año pasado y otra buena noticia, el crecimiento se debe en gran medida a la asistencia de los mexicanos de toda la República no sólo del Distrito Federal.

Insisto, se está creando una masa crítica, una corriente masiva que ejerce, utiliza, usa, implementa, critica, vigila, reporta, estudia el acceso a la información en todo el país.

La Semana Nacional de Transparencia se ha creado precisamente por eso, para provocar y convocar las energías sociales y encausarlas en el movimiento general a favor de la apertura gubernamental. Ese es amigos, amigos nuestro primer gran logro.

En los últimos dos días hemos discutido, amplia, extensa, exhaustivamente a veces de manera extenuante las tendencias del mundo y las enseñanzas que nos quedan son muy numerosas.

El acceso a la información es una condición para la creación de ciudadanía y más que eso, es la expresión de un Estado comprometido en la creación de ciudadanía.

De esa suerte podemos decir que las leyes de transparencia son un indicador claro del grado de avance democrático en los países.

La transparencia se puede medir, es más, la métrica de la transparencia es un síntoma de maduración, si queremos que la transparencia avance en nuestro país es preciso desarrollar un marco general de medición del grado de apertura gubernamental o lo que es lo mismo, es preciso abandonar las discusiones impresionistas, genéricas, sin cifras, sin datos o sin referentes comparables.

Desarrollar estos estándares de medición es una de las tareas más importantes en la agenda del futuro de la transparencia particularmente en América Latina.

Típicamente las leyes y las instituciones de transparencia que emergieron en la última oleada democratizadora en el mundo son el producto de condiciones históricas especiales, son hijas de la salida de regímenes autoritarios, de la debilidad de los poderes judiciales y del escaso desarrollo de la cultura de la legalidad.

Cuando estas condiciones aparecen es inevitable construir una institución, un perro guardián que impulse e instale el nuevo derecho.

La experiencia de los países con leyes de acceso más longevas, sobre todo en Norteamérica nos anuncian el futuro, la transparencia nace para vivir en tensión con los poderes establecidos, con inercias políticas, administrativas, mentales, con otros derechos y con una suerte de movimiento pendular que va y viene conforme a las coyunturas históricas.

Así que ni en México ni en ningún otro país, podemos dar por ganada la batalla de la transparencia, es una lucha permanente, soterrada algunas veces, otras franca y abierta, pero la lección es duradera.

A pesar del aura y de la amabilidad de la palabra, transparencia es una causa condenada a la tensión y a la controversia.

Conocimos también de la voz más autorizada, del Auditor Superior de la Federación el señalamiento de ciertas zonas de opacidad, en la administración pública nacional.

El Auditor nos advierte de la dificultad para conocer los recursos públicos invertidos en fideicomisos, en las fórmulas de inversión y deuda conocidas como Pidiregas, del flujo y el ejercicio de recursos en el nivel estatal y municipal, de la magnitud y la dispersión del financiamiento público a las campañas electorales en 32 entidades federativas, de la forma en que se administran los fondos sociales de pensiones y un largo etcétera.

Creo que después de esa exposición contamos con una auténtica agenda de la rendición de cuentas en nuestro país y con unas zonas bien definidas para dirigir nuestro derecho de acceso a la información.

Finalmente conocimos que el derecho de acceso a la información está alcanzando una estatura constitucional en muchos países del mundo y lo hace precisamente para salvaguardarlo del movimiento pendular.

Mientras la transparencia tenga el rango de un Reglamento, de una Ley, queda sujeta a riesgos, pretextos o evasiones.

Todavía con cierta timidez, pero es un hecho que la discusión mundial apunta hacia la constitucionalización del tema, precisamente por la importancia que ha adquirido para la vida y el juego de las democracias.

En estos tres días, amigos, amigos, discutimos muchas cosas más, el salto tecnológico obligado que nos espera, las prácticas en los países de la OECD y en la Unión Europea, los resultados en Unidades de Enlace súper demandadas, etcétera.

Por supuesto que nuestra Semana Nacional fue mucho más rica, pero a bote pronto ese es un recuento que creo puede orientar el trabajo futuro, o más precisamente la Agenda del futuro.

Antes de tocar ese horizonte quiero recuperar algunas expresiones de la Comisionada Marván el día de ayer, y aprovechar la ocasión para dirigir unas palabras al Secretario de la Función Pública que está aquí entre nosotros.

No creo que alguien pueda regatearle el merito que posee en el desarrollo del Derecho de Acceso a la Información en México.

Usted propuso políticas y acciones de transparencia que han acompañado su ensanchamiento, desde la Movilización Gubernamental para el Cumplimiento del Artículo Séptimo de la Ley, los Programas de Compras Gubernamentales, hasta la creación y la Sesión del Sistema de Solicitudes de Información.

Son una larga batería de acciones que forjaron un poderoso eco interior en la Administración Pública Federal.

Y algo más, en Eduardo Romero hemos encontrado un interlocutor serio, competente y capaz de entender rápidamente la importancia de los asuntos que con frecuencia el IFAI deriva en la Secretaría a su cargo.

Hemos vivido con usted unos pocos momentos de tensión y diferencia, y no tendría sentido ocultarlo. Pero lo más importante es que con este Secretario

cualquier litigio de cualquier magnitud o complejidad, en cualquier momento puede discutirse con franqueza.

Estamos ciertos de que el talante del Secretario Romero responde a una línea política trazada por el presidente Fox, pero sin su valor y competencia personal difícilmente hubiésemos llegado tan rápido a donde estamos.

A nombre de mis compañeros comisionados hago público nuestro reconocimiento.

Pero hablaba de la Agenda de la Transparencia en México.

Esta Semana Nacional nos ha servido también para visualizar con más claridad el horizonte, a dónde vamos y qué problemas previsible e inevitablemente encararemos.

En primer lugar, ante el cambio de gobierno nos enfrentaremos al ciclo sexenal de rotación y recambio de la Administración Pública Federal.

Esto va a exigir un esfuerzo extraordinario para la capacitación y el adiestramiento de miles de servidores públicos a nivel federal.

Tenemos la experiencia de la primera ronda, pero en la que viene, como han apuntado algunos colegas el día de ayer, es preciso subrayar la capacidad, valorar, insuflar en las conciencias de los funcionarios una manera distinta de concebir el trabajo público.

No nos limitaremos a una capacidad técnica o reglamentaria, sino a un replanteamiento político y cultural de lo que queremos sea la función pública.

En segundo lugar vamos a multiplicar las estrategias para masificar el ejercicio y el uso de este derecho.

Hasta ahora hemos divulgado la Ley de Transparencia, la existencia del IFAI. En adelante mis compañeros comisionados y yo hemos decidido entrar en una nueva fase de comunicación social para hacer entender al gran público la utilidad inmediata que le reporta para sus intereses la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En tercer lugar es preciso prender los motores de la transparencia en toda la República.

El 50 por ciento de las solicitudes de información en materia federal, provienen de ciudadanos que viven en el Distrito Federal.

Hay que expandir el derecho de acceso y suscitar el interés de los mexicanos en todas partes.

Para ello necesitamos una alianza con todas y cada una de las autoridades locales, con universidades, con los organismos de la sociedad civil, con los medios de comunicación regionales.

Nos prepararemos el próximo año para dar un nuevo impulso masivo y nacional a las políticas a favor de la cultura de la transparencia.

Hay una agenda legislativa pendiente en la que el IFAI quiere insertarse clara y decididamente: en la creación de la Ley de Datos Personales y en la generación de la Ley de Archivos.

Son leyes que tocan el corazón de nuestro trabajo, íntimamente vinculadas con la capacidad administrativa de responder y con la salvaguarda de la privacidad, dimensión de la que somos responsables.

El IFAI estará en la mejor disposición para ofrecer al Congreso opiniones razonadas sobre los Proyectos Legislativos que se vinculen con la Ley Federal de Transparencia.

Pondremos al servicio del Congreso la experiencia adquirida luego de cuatro años de intensas labores.

En las próximas semanas el IFAI y algunos gobiernos locales arrojarán una buena noticia para el país: pondremos en marcha el Sistema INFOMEX en varias entidades estatales y municipales, y con ello facilitaremos al máximo y abarataremos radicalmente el costo involucrado en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

INFOMEX es uno de los proyectos medulares de nuestro Instituto, que el IFAI pensó y planeó hace más de dos años. Hoy es una realidad material, tecnológica, y sobre todo, política.

En el próximo medio año, seis entidades y varios municipios importantes del país habrán asumido la herramienta tecnológica de INFOMEX. Por eso desde aquí, y al finalizar nuestra Semana Nacional de Transparencia, volveremos a llamar a los gobiernos de las entidades para que se sumen a ese proyecto, a esa plataforma nacional fabulosa de la información gubernamental el INFOMEX.

Finalmente la constitucionalización. No necesito abundar en el tema, discutido y analizado con profusión y erudición esta mañana, pero me importa hacer una anotación: la transparencia no le pertenece a ningún

gobierno, a ningún partido, a ningún grupo. La transparencia es un auténtico consenso nacional empujado por la exigencia pública y por la necesidad política. Diría que empujado por nuestra propia historia.

Con el paso del tiempo la transparencia se ha vuelto un lugar de encuentro con el cual todas las fuerzas concurren, concuerdan y compiten. Todos los gobiernos de todos los partidos han asumido la asignatura y su importancia no cesa de crecer. También por eso hay que constitucionalizar, como una manera de renovar la política nacional en sus acuerdos fundamentales, produciendo mejores gobiernos, obligando y obligándolo a asumir compromisos ineludibles mínimos exigibles en cualquier parte del país, en cualquier nivel y con el gobierno que sea.

En México no nos sobran acuerdos pero la transparencia es uno de ellos. Nuestra agenda es basta y lo peor que podemos hacer es dispersar nuestros esfuerzos. No obstante, el IFAI está obligado a encarar otras asignaturas relevantes: la generación de nuevos criterios de apertura y clasificación, y de nuevas normativas hacia la Administración Pública Federal; también de regulaciones internas como la impulsada por el Comisionado Guerrero: Las condiciones de trabajo en caso de conflicto de interés, bienvenida la propuesta y bienvenida la discusión abierta, clara y colegiada al interior del IFAI.

Rumbo al final, no quiero dejar de mencionar el nombre de Sergio López Ayllón, quien es el primer mexicano que se zambulló en el estudio de derecho de acceso a la información a mediados de los años ochenta, siendo muy jovencito. A él le debemos muchas cosas: su guía intelectual, su claridad mental, un montón de obras de consulta obligada, la atracción de temas y discusiones nuevas que nos llegan del mundo, innovación constante, su insoportable modestia, pero sobre todo, le debemos su entrega, su necia y obstinada entrega a su causa que ahora es la nuestra. Doctor López Ayllón, estamos en deuda con usted.

Ha terminado la Semana Nacional de Transparencia. Sus objetivos han sido cumplidos gracias a todos ustedes. A nuestros invitados internacionales, a nuestros ponentes nacionales, al público asistente, a esa masa crítica que acompaña el desarrollo del derecho de acceso a la información. No me queda más que pedir un aplauso agradecido a los organizadores, un aplauso a todos ustedes y decir gracias, tres veces gracias, con la convicción de que habrá el año que entra una Cuarta Semana Nacional de Transparencia y que será aun mejor.

Gracias.

transparencia
2006
Semana Nacional

Mensaje de Clausura de la Semana Nacional de la Transparencia 2006

Eduardo Romero Ramos, Secretario de la Función Pública,

Señor Comisionado Presidente del IFAI, Alonso Lujambio Irazábal; María Marván Laborde, Comisionada del IFAI; Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Comisionado del IFAI; Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado del Instituto; y doctor Sergio López Ayllón, como ya lo dijo Alonso Lujambio, redactor fundamental de nuestra Ley de Acceso a la Información en el plano Federal.

Muy buenas tardes tengan todas y todos ustedes.

Realmente me es muy honroso acudir con la representación del Presidente de México, el señor Vicente Fox Quezada, a la Clausura de esta Semana Nacional de Transparencia 2006. Expreso mi más alta satisfacción por la realización, por tercera ocasión, de éste para la vida institucional del país.

Asimismo dejo testimonio de mi especial reconocimiento a los organizadores del mismo, encabezados por el Comisionado Presidente. A tres años de vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creo que todos en México debemos congratularnos por haber acudido a esta cita con la historia.

Puedo afirmar que esta ha sido una jornada excepcional porque estoy seguro que se ha nutrido de talentos, de experiencias y de visiones de todos los participantes que han conducido a un vasto ejercicio de reflexión, orientado a examinar avances, impactos, problemáticas, perspectivas y también desafíos de la transparencia en México.

Estoy cierto que estas disertaciones han tenido la profundidad y la riqueza, conclusiones que ilustran claramente la voluntad y el compromiso de quienes aquí han intervenido para perfilar escenarios y propuestas que ante la coyuntura de la transición gubernamental atiendan a la necesidad de consolidar y asegurar la continuidad de los esfuerzos que sociedad y gobierno hemos venido desplegando en la materia.

Señoras y señores:

El Gobierno del presidente Vicente Fox se ha empeñado en construir una democracia que se viva cotidianamente, que se asuma como un sistema de valores, que se funda en el Derecho, pero que además lo apropia la ciudadanía.

Una democracia en la que todos y todas participen, todas y todos sean iguales ante la Ley y todas y todos disfruten de los mismos derechos, cumplan también con sus obligaciones. Una democracia en la que se viva la pluralidad, la tolerancia, la apertura del poder como las vías esenciales para elevar la calidad de nuestra convivencia.

En México la transparencia representa una conquista irreversible de la sociedad, que está fortaleciendo el nuevo orden democrático y la gobernabilidad del país.

La Ley Federal de Transparencia, la creación del IFAI y los avances alcanzados desde el inicio del sexenio han marcado un antes y un después en la Historia Mexicana en materia de transparencia.

El desmantelamiento de las viejas estructuras como la secrecía gubernamental y el abatimiento de sus efectos perversos como la corrupción y el autoritarismo han abierto un nuevo horizonte en la relación de los ciudadanos con sus autoridades.

Hoy, como práctica cotidiana, en el ejercicio del gobierno se informa a la sociedad con total apertura, oportunidad y veracidad.

La vigilancia ciudadana en el ejercicio de los programas de gobierno, la utilización de los recursos públicos y las decisiones de los funcionarios se viven cotidianamente al hacerse valer el Derecho a la Información.

Al apostar por la transparencia en México, se ha establecido un nuevo equilibrio entre ciudadanía y Gobierno.

La fortaleza del Estado no se sustenta más en una sociedad débil, sino en una sociedad fortalecida, participativa, crítica y mejor informada.

Y la apertura gubernamental también ha abierto el espacio público, transformándolo en un ámbito de confluencia, interacción y deliberación con los actores sociales.

Hay una nueva corresponsabilidad entre sociedad y Gobierno que está redefiniendo sus papeles en la vida institucional del país.

Es indudable que los resultados alcanzados hasta la fecha en materia de transparencia han tenido como denominador común, sin duda, la escrupulosa y eficaz actuación del IFAI y un esfuerzo compartido, propositivo y de visión amplia entre esta Institución y el propio Ejecutivo Federal.

Se ha logrado edificar un sólido frente de acción conjunta, que está generando un consenso de aceptación y de legitimidad frente a la sociedad en este tema.

Hay un reconocimiento claro de los actores sociales y de quienes en forma creciente hacen uso del Derecho de Acceso a la Información sobre la autoridad, la actuación objetiva y la calidad de las resoluciones del Instituto y sobre las medidas y acciones asumidas por el Ejecutivo Federal para asegurar en la Administración Pública el pleno respeto al nuevo Derecho y edificar una cultura de transparencia que permeé en todos los rincones de las Instituciones de gobierno.

En este sentido, día a día, sociedad y gobierno nos hemos empeñado en que nada quede fuera del escrutinio público ni existan privilegios en el manejo de la información pública.

Los instrumentos de transparencia y los mecanismos de respuesta a las solicitudes de información están permitiendo que la autoridad ahora explique clara y públicamente no sólo los hechos, sino las razones, los propósitos, los motivos; como ya lo decía el señor presidente Fox: lo que cuesta la acción de gobierno y los beneficios alcanzados en razón de las necesidades ciudadanas y del bien común que el Estado debe promover.

La apropiación de la transparencia y el Derecho a la Información por la ciudadanía en todos los ámbitos de la República se ha convertido en una causa de la mayor prioridad en la agenda de esta reforma fundamental.

Y estos resultados nos demuestran que en la vida pública de México hoy tenemos luz donde antes había opacidad.

Al mismo tiempo, la tarea por la transparencia no la podemos considerar una tarea concluida.

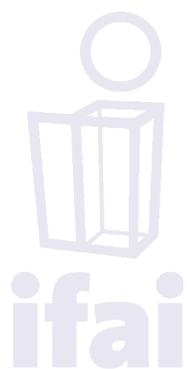
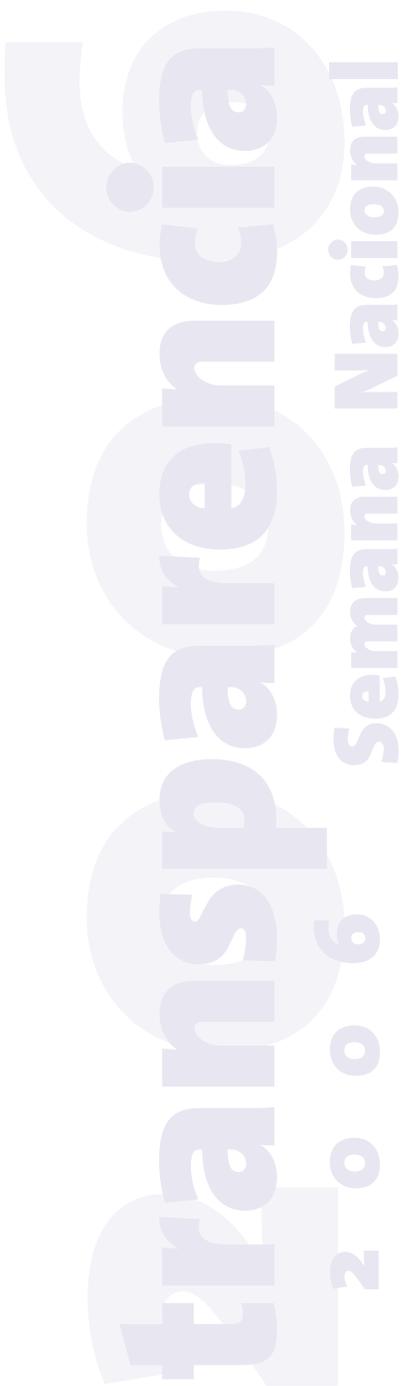
Sabemos que el cambio hacia una sociedad abierta no se logra de la noche a la mañana. Por ello México requiere de un esfuerzo superior y continuado de todos los ciudadanos, de todos los actores sociales y de todos los Poderes e Instancias de la República para lograr que esta Institución forme parte viva y fundamental de nuestra convivencia, de nuestros valores y de toda nuestra institucionalidad democrática.

Ha llegado el tiempo de responder a una legítima aspiración de la sociedad, para que la transparencia se asuma como una auténtica política del Estado Mexicano.

Y para que la rendición de cuentas sea una actividad permanente e irreversible en todos los ámbitos del Poder gubernamental o del quehacer gubernamental.

Es imperativo concretar una Reforma Constitucional que proponga el establecimiento de disposiciones mínimas indispensables para la publicidad informativa y el acceso a la información pública.

La Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal, deben establecer políticas e instituciones necesarias para asegurar el ejercicio efectivo, pleno y sobre todo homogéneo de este Derecho, siempre conforme a los mismos principios y valores que la Constitución debe dejar claramente definidos.



Con ello se fundaría como principio rector de esta Garantía Individual, que toda la información de los Órganos e Instancias del Estado Mexicano sea pública, sujetándola a las reservas temporales que por razones también de interés público establezca la propia Ley.

Debe contemplarse la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno, pues se debe considerar como infracción grave ocultar o destruir, no se diga negar, dolosamente, cualquier información pública.

Y una innovación esencial para fortalecer nuestra vida democrática, debe ser además que cualquier ciudadano pueda solicitar el acceso a la información en poder de cualquier partido político.

La Reforma debe contemplar procedimientos expeditos de acceso a la información, y por otro lado también procedimientos de acceso y corrección de datos personales. Normas mínimas de protección de la privacidad de los particulares.

Debiera obligar a hacer públicos y mantener actualizados indicadores de gestión en los Órganos del Estado y en los partidos políticos.

Y también debiera obligar a proporcionar la información de las actividades de todas las instancias de gobierno a través de medios electrónicos, así como a mantener archivos administrativos actualizados y confiables.

Y qué se dice de los sistemas contables y de presentación de la información financiera, que también deben estar armonizados y tener principios mínimos de claridad y de confiabilidad.

Los ciudadanos de México debemos recibir la misma información con la misma calidad, y poder hacerlas comparable con la que recibe el resto de los ciudadanos en el país.

La prueba del daño en casos de conflictos entre publicidad y reserva o confidencialidad, debe llevarse a la categoría de Principio Constitucional en esta materia.

Y considero además esencial destacar que en este Debate necesario sobre la pertinencia de una Policía de Estado en materia de transparencia, no puede dejarse de lado la necesidad de otorgarle al IFAI la naturaleza de un Órgano con autonomía derivada de la propia Constitución.

Ésta, la Constitución, que es la máxima expresión de nuestro Estado de derecho, no sólo aseguraría la

permanencia de este organismo como garante del Derecho de Acceso a la Información, sino que pondría un sólido piso jurídico a la construcción que con tantos esfuerzos se está llevando a cabo de una Cultura Nacional de Transparencia y de Rendición de Cuentas.

Señor Comisionado, Presidente del IFAI; señoras y señores participantes en esta Semana de Transparencia.

Estamos situados frente a los desafíos fundamentales que impone el acontecer del país, a ellos debemos responder con responsabilidad, con visión de futuro, con unidad y con amor por México.

Yo tengo la certeza de que en este evento ha surgido un nuevo ánimo que trascenderá no sólo en la conciencia de los actores de la vida Política Nacional, sino en la actitud de muchos ciudadanos comprometidos con el progreso del país.

Aquí está la fuente de un impulso renovado que permitirá redoblar el paso y mirar con seguridad las perspectivas en la consecución de la Transparencia como uno de los principales ideales democráticos de los ciudadanos.

No debemos detenernos en esta lucha, las generaciones venideras tienen derecho a un futuro que les brinde una forma más elevada de vida y a un orden social de libertad, de legalidad, de progreso y de justicia plena.

Muchas gracias.





Este libro se terminó de imprimir
en el mes de diciembre de 2006
Tiraje: 2,500 ejemplares

Edición a cargo de:
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
(IFAI)

2006

