

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Información y ciudadanía: alcances del ejercicio de un derecho



Información y ciudadanía: alcances del ejercicio de un derecho



Directorio:

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada Presidenta

Sigrid Arzt Colunga
Comisionada

María Marván Laborde
Comisionada

María Elena Pérez-Jaén Zermeño
Comisionada

Ángel Trinidad Zaldívar
Comisionado

Cecilia Azuara Arai
Secretaria de Acuerdos

Alejandro del Conde Ugarte
Secretario Ejecutivo





Semana
Nacional de la
Transparencia
2008



ifai

Información y ciudadanía: alcances del ejercicio de un derecho

Ceremonia de inauguración	7
Panel	
Información y regulación para el crecimiento económico	23
Conferencia	
El derecho a saber y la instrumentación de las políticas de salud	51
Panel	
El derecho a la información y las instituciones de seguridad	71
Panel	
Acceso a la información y la impartición de justicia en México	107
Firma del Convenio General de Colaboración entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	137
Panel	
Educación y Derecho a la Información, rendición de cuentas para la mejora del sistema educativo	141
Conferencia	
Derecho de acceso a la información y ciudadanía	167
Panel	
Desarrollo sustentable: impacto de la información en el medio ambiente	195
Panel	
Implementación del Artículo 6° Constitucional, las áreas críticas	223
Firma del Convenio de Cooperación en Materia de Transparencia y Acceso a la Información entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de la República de Honduras .	247
Panel	
De la Federación al Municipio: transparencia en los recursos públicos para el combate a la pobreza y los servicios básicos	253
Panel	
Retos del cambio: la cultura de la transparencia en los servidores públicos	285
Clausura	303



Semana
Nacional de la
Transparencia
2008

Presídium

César Horacio Duarte Jáquez, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Gustavo Enrique Madero Muñoz, presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión.

Salvador Vega Casillas, secretario de la Función Pública.

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Comisionados integrantes del Pleno del Instituto: Alonso Gómez Robledo Verduzco, Juan Pablo Guerrero Amparán, María Marván Laborde y Jacqueline Peschard Mariscal.



Ceremonia de inauguración

Mensaje Inaugural:

Mensaje videograbado del señor Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa.

Muy estimados participantes de la Quinta Semana Nacional de la Transparencia.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para la consolidación de nuestra democracia, y son también una prioridad para el Gobierno Federal.

Es por eso que me da mucho gusto dirigirme a ustedes en esta Quinta Semana Nacional de la Transparencia organizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el IFAI.

Sin duda, este foro servirá para compartir experiencias de éxito, y también para encontrar soluciones a los retos que enfrentan la transparencia y el acceso a la información en nuestro país.

Yo estoy convencido de que para transformar a México en un país más competitivo y desarrollado es indispensable mejorar el desempeño del gobierno y, en consecuencia, la transparencia es un elemento fundamental para lograr ese objetivo.

Es por eso que en mi administración trabajamos para consolidar a la transparencia como un instrumento de control del ciudadano sobre sus instituciones, y también como una herramienta que permita el escrutinio y el análisis de las políticas públicas.

Nuestro objetivo es construir un gobierno en el que cada decisión, cada peso erogado, cada programa de política pública esté bajo la vigilancia de los mexicanos.

Por eso seguimos emprendiendo acciones firmes para introducir mejores prácticas en todos los ámbitos de gobierno.

En primer lugar, hace unos días presentamos el Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012 que nos permitirá, entre otras cosas, reducir los trámites y obstáculos burocráticos que enfrentan los ciudadanos, así como modificar el sistema de contratación pública para aligerar la carga normativa que lo hace lento y que propicia la discrecionalidad y la corrupción.

En segundo lugar presentamos, por primera vez, junto con el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 el Programa Anual de Evaluación, para que en el próximo ejercicio fiscal podamos mejorar la evaluación de programas y políticas públicas vinculadas al presupuesto.

De ahora en adelante la asignación de recursos estará basada en el desempeño y en los resultados para mejorar la calidad, el impacto y la eficiencia de los programas presupuestarios.

Con acciones como éstas avanzamos hacia un uso más transparente y eficaz de los recursos del erario, el cual proviene del esfuerzo de todos los mexicanos.

Amigas y amigos participantes, los mexicanos demandan gobiernos que aseguren el uso eficiente y transparente de cada peso que reciben. Esto aplica para el Gobierno Federal y también para los gobiernos estatales y municipales.

Gobiernos que diseñen y pongan en prácticas políticas públicas que se traduzcan en beneficios tangibles para toda la sociedad.

Sólo con una Administración Pública eficaz y honesta se podrá recuperar la confianza de los mexicanos en las instituciones gubernamentales.

Y al mismo tiempo, sólo con una sociedad que conozca, evalúe y exija el mejoramiento de las acciones de sus gobiernos, podremos hacer de la transparencia y la rendición de cuentas pilares de nuestra democracia.

Yo estoy seguro de que la Semana Nacional de la Transparencia será un foro del que surgirán ideas para seguir fomentando los cambios que se necesitan, a fin de construir entre todos el México transparente y sin corrupción que anhelamos.

Muchísimas gracias.

César Horacio Duarte Jáquez, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Aprecio la invitación que el Instituto ha hecho a la representación de la Cámara de Diputados, representación popular de nuestro país.

Con las recientes reformas al artículo Sexto constitucional se ha enriquecido la garantía individual de la libre expresión de las ideas, incorporándose en los derechos de réplica y, por supuesto, el acceso a la información pública.

Sólo una ciudadanía informada puede ser una ciudadanía participativa, y sólo de esta manera será plena.

El fortalecimiento de la ciudadanía debe superar obstáculos como la opacidad institucional, las relaciones poco claras entre el dinero y la política, la interferencia de los poderes fácticos, la carencia de proyectos de nación y el rechazo a la política que lleva al distanciamiento.

La consolidación del Estado de derecho requiere la construcción de una ciudadanía fuerte, crítica, responsable, vinculada e interesada en los asuntos del Estado para ejercer la política como una actividad productiva, legitimada por la sociedad y legitimadora de la acción del Gobierno.

Para avanzar en la construcción de una democracia plena, se requiere la participación de una ciudadanía comprometida que promueva una cultura de transparencia, legalidad y combate a la corrupción.

Se requiere de actores sociales capaces de incidir en la vida pública del país, para perfeccionar las políticas públicas y las decisiones de Estado.

En materia de derecho a la salud, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado en la que se asegure, así como a su familia, la salud el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

En la búsqueda de mejores servicios de salud para los mexicanos, el ejercicio al derecho a la información es un instrumento absolutamente poderoso; por otra parte, la mayoría de los países está adquiriendo conciencia de la necesidad de tomar decisiones y definir acciones relativas al medio ambiente como una respuesta al calentamiento global y a sus terribles consecuencias.

Transitando por la carretera de doble vía que es el derecho a la información, se contribuye a conocer los amenazantes problemas que aquejan al medio ambiente, y a crear una conciencia generalizada de sustentabilidad ambiental mediante el uso racional de los

recursos naturales y la protección al entorno; por cierto, nos queda muy poco tiempo.

En la impartición de justicia, en México se busca ejercerla de manera ágil, expedita e imparcial, y con responsabilidad social. Se busca resolver los asuntos judiciales con transparencia y legalidad, coadyuvando al restablecimiento de la estabilidad social y apoyando al desarrollo económico.

Como se aprecia, la cultura de la transparencia es un asunto transversal que atañe a todos los ámbitos de la vida social, porque puede resolver problemas y generar mejoras y oportunidades para toda la población.

La transparencia en los temas públicos es un asunto que México entero manda atender.

Es éste un movimiento social que ya no se detiene, y que los legisladores saludamos y apoyamos con un gran entusiasmo.

Muchas gracias.

Gustavo Enrique Madero Muñoz, presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República del H. Congreso de la Unión.

Participamos hoy en los trabajos de esta V Semana Nacional de Transparencia en condiciones distintas a las que se han presentado en anteriores ocasiones, porque hoy enfrentamos ya las reformas constitucionales del artículo Sexto, que han multiplicado los cambios en las leyes de los estados para semejarse al esquema federal.

Se ha incrementado el conocimiento ciudadano de los asuntos públicos, a través de la participación informada en la toma de decisiones que afectan el interés común.

En el caso de la Administración Pública, el simple hecho de ser objeto de escrutinio hace aumentar el sentido de responsabilidad de nuestro trabajo.

A cinco años de vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, constatamos el interés creciente por el acopio de información y valores democráticos comunes para construir avenidas comunes ante el horizonte de diversidad y pluralidad que caracteriza el México moderno.

El informe del IFAI presentado ante el Congreso el pasado 4 de junio, nos muestra en sus resultados y en la manera en que se destruye la práctica perniciosa del silencio gubernamental, y se generan las condiciones para el surgimiento de la cultura de transparencia y de legalidad.

No existe, sin embargo, una homogeneidad de criterios a la hora de definir los plazos de respuesta a las solicitudes de información por parte de los sujetos obligados o definir los alcances de los datos que salvaguardan el honor y la vida privada de las personas, o precisar el tipo de información que, con carácter permanente, debe estar a disposición de la ciudadanía, así como los alcances del derecho a la información en municipios relativamente pequeños o con estructuras relativamente pequeñas, débiles, etc.

No nos debe extrañar esta situación, si tomamos en cuenta las enormes diferencias que subsisten en las regiones de nuestro territorio nacional, y que nos aproximan al reconocimiento de lo que afirmó Mauricio Merino, en el sentido de que el concepto todavía está en formación y son más las dudas que despierta que las certezas que genera.

No es solamente un problema de producción legislativa, sino de concepción.

El objetivo sigue siendo no dejar resquicio ni sombras para el ocultamiento, no permitir que unos cuantos se sustraigan al afán vigilante de la comunidad y crear un hábito de rendición de cuentas que se convierta en parte de nuestra normatividad y normalidad democrática.

Sabemos que la cultura de la transparencia es más que un salto de la opacidad a la visibilidad; es un proceso gradual donde encontramos su formación en muchos espacios grises; es un proceso cultural donde, a pesar de los importantes avances cuantitativos reflejados en el número siempre creciente de consultas ciudadanas en el ámbito federal en no pocas entidades federativas, subsiste apatía, desinterés y hasta desconocimiento de este derecho a la información por parte de un muy amplio sector de ciudadanos mexicanos.

Vemos, por una parte, un México que anhela ser transparente, un México que anhela la voluntad y el empeño que exhiben los servidores públicos comprometidos con el principio de máxima publicidad: una voluntad comprensiva de que la Función Pública se realice en una caja de cristal, y que es la gran mayoría.

Pero este esfuerzo contrasta con la oposición y las argucias que esgrime un grupo reducido de malos funcionarios para entregar lo que, de suyo, corresponde al contribuyente y al interesado en la cosa pública, que es el derecho a saber qué hace el gobierno con sus recursos y cómo lo hace.

El descrédito de las instituciones, la desconfianza del ciudadano en sus autoridades, el desconocimiento de las más elementales acciones que realizan los órganos del Estado, son sólo algunos de los anatemas que han endosado a las labores que desempeñamos los servidores públicos, por culpa de unos cuantos actores políticos irrespetuosos de la participación social en los asuntos públicos.

Su actuación nos hace recordar, precisamente, una visión arcaica que esgrimió el virrey François Boissier de Sauvages de Lacroix, ante los reclamos de su proceder, a los que respondió con descaro: "Sépanlo bien de ahora y para lo venidero, los súbditos del monarca que ocupa el gran trono de las Españas, que a vosotros sólo les es dado callar y obedecer y no discutir ni opinar en los asuntos del gobierno".

Ésta es la cultura que necesitamos superar. Desafortunadamente, la repetición de actos de ocultamiento y la subsistencia de altas áreas de opacidad, nos muestran la identificación que algunos encuentran en esta expresión.

Para ello, hemos modificado leyes y vigorizado los derechos de los individuos, en busca de que la ampliación de las libertades nos conduzca a una realidad de un México transparente, con el que soñaron visionarios legisladores que nos precedieron, como en el caso de Ignacio Ramírez "El Nigromante," en el siglo antepasado.

En mérito de ese interés, no podemos guardar una actitud complaciente con lo logrado. Existen buenas y sanas prácticas en materia de acceso a la información que deben ser incorporadas al derecho legislativo, pues no hay que olvidar que la ley es el instrumento privilegiado que tienen los ciudadanos para controlar al poder público.

A diferencia del pasado, el Congreso mexicano viene ejerciendo la función esencial que tienen asignadas las asambleas modernas, que es la supervisión parlamentaria y el control político de la Administración Pública.

Esta atribución, sin embargo, no sería eficaz si no contara con el apoyo decidido y comprometido de los ciudadanos, de nuestros representados.

Por eso, la importancia de las reformas estructurales en la materia que nos convoca a esta Quinta Semana Anual, ya que el acceso a la información ha supuesto una nueva forma de relación entre los habitantes del país con sus autoridades.

Ha sido también importante la participación de los medios de comunicación, una herramienta formidable para quien ejerce el oficio periodístico, sector que se adelanta y se adentra con mayor solvencia en el conocimiento de la acción gubernamental que durante mucho tiempo operó en la secrecía.

Nadie debe de extrañarse, entonces, por la necesaria expansión del derecho a la información sobre zonas del comportamiento humano, que resisten aún los anales de la transparencia, a pesar de que en la gestión de instancias gremiales, universidades, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, de gestión financiera, etcétera, se utilizan recursos públicos que deben ser fiscalizados sin que, por ello, haya menoscabo a la socorrida autonomía.

Debemos dar a conocer los principios de apertura, relevancia, no discriminación, oportunidad, gratuidad, responsabilidad y máxima publicidad que, como rectores, deben caracterizar todas las acciones públicas y sociales.

Desde luego, habrá que vigilar que los órganos garantes del derecho mantengan políticas de coordinación eficaces para combatir la corrupción, promover la participación de la sociedad y el cumplimiento de los principios de la ley.

Sin duda, estaremos logrando una más eficiente labor gubernamental si hacemos, del uso cotidiano de las normas de transparencia, un instrumento de sinergia positiva que permita el desarrollo acelerado del país y la consolidación de una democracia que se base en la pluralidad y en el carácter informado y participativo de los ciudadanos.

Parafraseando al célebre literato y parlamentario de la Asamblea francesa, Víctor Hugo, reiteramos que, cuando el conocimiento sólo está en un hombre, se impone la tiranía; donde el conocimiento está en un reducido grupo de hombres, deja sitio a una aristocracia, pero cuando todos tenemos acceso a las luces del saber, es que ha llegado el tiempo de la democracia.

En el camino, vamos a encontrar las tensiones propias que se dan en la contradicción existente entre dos derechos, como el de la libertad de expresión y el derecho a la intimidad y a la privacidad. El equilibrio entre la aplicación de uno y otro obliga al trazo de fronteras claras, que eviten la interpretación discrecional y distorsionada.

Celebro el establecimiento de las mesas que, enseguida, van a reflexionar sobre estos importantes temas que enlista la convocatoria. Estoy seguro del éxito de sus conclusiones, si partimos en la formación de hipótesis, en la afirmación de conceptos y en la redacción de propuestas del punto de vista del ciudadano, y no sólo de la autoridad.

Si es el caso, estaremos ensanchando, en lo posible y justo, las bases y los principios que regulan la transparencia y el acceso a la información para tener en México, como lo vio el escritor Carlos Fuentes, la región más transparente.

Muchas gracias.

Salvador Vega Casillas, secretario de la Función Pública.

Las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México son ya una realidad. La entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información Pública ha logrado transformar los procesos administrativos del gobierno y, al mismo tiempo, ha fomentado una participación cívica interesada por los asuntos públicos.

La democracia contemporánea no sólo se limita al derecho al sufragio efectivo. Hoy, la democracia demanda una participación activa, efectiva y corresponsable de los ciudadanos con sus gobiernos.

En México ya no se concibe el acto de gobernar como exclusivo de unos cuantos. Hoy los ciudadanos ejercen su soberanía, no sólo vigilando el ejercicio público, sino incentivando la mejora de los procesos administrativos.

La transparencia está cumpliendo su principal objetivo, que es lograr ciudadanos y gobiernos corresponsables. Pero, además, la transparencia ha incidido de manera efectiva en dos aspectos fundamentales: la modernización administrativa del gobierno hacia la eficiencia y el combate a la corrupción.

Hablar de que la transparencia ha contribuido a modernizar el aparato público hacia la eficiencia es un tema importante. A partir de la obligatoriedad de hacer pública la información gubernamental, se generaron procesos de orden en la Administración Pública, las instituciones homologaron conceptos y catálogos y, sin lugar a dudas, se fortaleció el concepto de control interno del gobierno.

El aporte de la publicidad de la información en la eficiencia gubernamental es innegable, pero también es insuficiente. Se han sentado bases importantes, pero es necesario que el acceso a la información pública vaya un paso más adelante, que el peso de la transparencia sea para publicitar aquella información que, por el simple hecho de ponerla a los ojos ciudadanos en orden y de manera sistémica, puede impactar en la eficiencia de la gestión pública e, incluso, en la mejora de los trámites y servicios públicos.

Hoy, las tecnologías de información son el mejor aliado de la transparencia. El cúmulo de información que el sector público produce puede ser puesto a los ojos ciudadanos de manera ordenada y sistemática, no sólo por el hecho de dar a conocer lo que se hace, sino que además, su publicidad genere valor a la toma de decisiones ciudadanas.

Ejemplos positivos son los datos de las evaluaciones de los centros de educación; de la oferta laboral en el sector público; de las compras que hace el Gobierno, los requisitos y modalidades para acceder a trámites y servicios, entre otros.

Debemos transitar, de una política de transparencia que fomentó el orden, hacia una que tenga foco especial en la eficiencia y en la mejora de la gestión.

La información pública, además de permitirle al ciudadano conocer lo que hace el gobierno y cómo lo hace, debe aportarle elementos para que interactúe en mejor forma con su gobierno, para que participe y se involucre más en la toma de decisiones.

En el gobierno tenemos claro que la transparencia y el acceso a la información nos convienen, porque nos animan a los servidores públicos a trabajar eficientemente y en

apego a las normas que nos rigen; en otras palabras, nos obligan a hacer bien nuestro trabajo.

El acceso a la información abre un espacio de relación y comunicación entre servidores públicos y usuarios de los servicios del gobierno, gracias al cual podemos identificar, mejorar las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos.

El segundo aspecto que quiero resaltar es el combate a la corrupción. La mejor forma de enfrentar la corrupción es prevenirla, generando condiciones para que ello no ocurra, a través de eliminar oportunidades a la corrupción.

El simple hecho de hacer pública la información gubernamental ha inhibido a la corrupción. Hoy, los procesos de contratación son transparentes y a los ojos de todos, mediante herramientas como el COMPRANET.

El reclutamiento de personal en la Administración Pública se abre en buena medida al escrutinio ciudadano, con el servicio profesional de carrera.

Los requisitos para acceder a trámites y servicios, al estar bajo el observatorio de la sociedad inhiben la posibilidad de corrupción. Sin lugar a dudas, poner bajo la vigilancia social la gestión pública potencia la labor de fiscalización y supervisión.

El control social ya es un fuerte factor para la gestión pública gracias a la transparencia.

Debemos fomentar esquemas más efectivos de vigilancia social de la acción pública, en donde los gobiernos nos comprometamos a generar información pública de calidad, ordenada y sistemática que, por una parte, contribuye a eficientar la acción pública, pero además, genere inhibidores a la corrupción.

El número de solicitudes de acceso a la información se ha potenciado en los últimos años. Esto ha sido positivo, en parte, porque demuestra el interés de la sociedad por exigir información a sus gobernantes, pero también nos obliga a informar más allá de lo que la ley misma obliga: a generar información antes que ésta se solicite, a ir un paso adelante de la demanda social.

Pero el mayor reto que tenemos por delante es contribuir, desde el gobierno y desde la sociedad, para que el ahora derecho constitucional de acceso a la información pública se ejerza con responsabilidad. Que tanto sociedad y gobierno entendamos que, el hacer transparente el actuar público, contribuye a mejorar el gobierno y a fortalecer a la sociedad.

No temamos al uso excesivo del derecho a la información, por el contrario, generemos los mecanismos adecuados para eficientarlo y además, darle un sentido de eficiencia social, que los servidores públicos sean los principales promotores de la cultura de la

transparencia, y que la sociedad ejerza con mayor intensidad y focalización su derecho.

Vivir mejor no sólo es mejor educación, salud, empleo y seguridad. Vivir mejor es, también, darnos mejores gobiernos y ser parte activa de una mejor sociedad.

Si hacemos del derecho a la información pública y de la transparencia un actuar cotidiano en la vida democrática de México, será más efectiva la mejora en la salud, la educación, el empleo y la seguridad.

Quiero dar una sincera felicitación al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública por fomentar entre los mexicanos la vivencia efectiva de un derecho ciudadano.

Esta institución, el IFAI, ha contribuido a tener un México más democrático y ciudadanos más generosos con su nación.

Hoy México demanda resultados, pero los mexicanos también ofrecen mayor participación.

Muchas gracias.

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Quiero, en primer lugar, a nombre de mis colegas comisionadas y comisionados reiterarles a ustedes, legisladores, Secretario, y decirle al resto de los presentes: Gracias. Gracias a todos por estar con nosotros en este momento tan importante para la política de la transparencia en México, para la democracia mexicana y para el Estado mexicano.

Es cierto amigos y amigas, que el Estado mexicano atraviesa por una crisis y que no hay, no puede haber democracia fuerte en un Estado débil, creemos que la transparencia puede fortalecer a la democracia, sí, porque supone un control ciudadano sobre el poder.

Pero también estamos convencidos de que la transparencia puede fortalecer al Estado, a la legitimidad del Estado, a la credibilidad de sus instituciones y a la eficacia de sus acciones.

En esta Semana Nacional de la Transparencia vamos hablar de transparencia y seguridad pública, de transparencia y crecimiento económico, de transparencia e impartición de justicia, de transparencia en el sistema educativo, son grandes temas de nuestra vida pública, los analizaremos, estoy cierto, con profundidad y con rigor crítico, esos y otros temas serán vistos todos, inevitablemente a la luz del momento histórico

que vivimos en la construcción de las instituciones para hacer efectivo el derecho de acceso a la información en toda la República, según lo establecido por el nuevo artículo Sexto constitucional.

Nos encontramos señoras, señores, en la etapa intermedia del régimen transitorio que estableció la Constitución, para que todo el aparato institucional de treinta y dos instituciones administrativas y el ámbito federal, se ajustaran a las nuevas exigencias de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Es momento, creo, de hacer un alto en el camino y realizar un balance de la construcción del gran edificio institucional y tecnológico que supone la reforma constitucional aprobada por ustedes, señores legisladores, hace poco más de un año.

El momento es clave señoras, señores, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación acaba, el día de ayer, de apuntalar y de qué modo tan contundente y rotundo, a las instituciones para la transparencia de la vida pública de México, a las instituciones concebidas por ustedes, señores legisladores.

Hagamos pues el corte de caja imprescindible; ya son 25 entidades federativas, 25, las que cuentan con leyes de transparencia alineadas con la nueva exigencia constitucional de 2007; en cinco de esos 25 casos, no hizo falta reformar la ley, pues ésta ya cumplía con los nuevos requisitos; en 20 casos se aprobó ya el paquete de reforma, en dos de esos 20 casos se duda sobre la constitucionalidad de los cambios y se inicia el litigio.

La ministra Luna Ramos fue ponente ayer en el caso de Querétaro, y pronto lo será el ministro Silva Meza en el caso de Puebla: más adelante me referiré, por supuesto, a la argumentación presentada por la ministra Luna Ramos.

Por lo pronto, es de subrayarse que el plazo para reformar las leyes se venció el 20 de julio de 2008, esto es, hace dos meses; quedan por realizarse los ajustes en siete Congresos locales y en el Congreso de la Unión, en seis de esos siete Congresos locales, esto es, en Baja California, en Baja California sur, en Campeche, en Guerrero, en Michoacán y en Tlaxcala, ya se han presentado las iniciativas de reforma; una o varias, quedan obviamente por ser discutidas y aprobadas.

Finalmente, el único que queda, el de Sonora, el gobernador me ha hecho saber el lunes pasado en Hermosillo, que está a punto de enviar una iniciativa al Congreso. Éste es el panorama de los Estados, amigas, amigos.

Queda entonces, como pendiente ciertamente, el nivel federal. Entendemos señores legisladores y lo hemos reiterado ante diputados y senadores, colegas y ustedes, la compleja circunstancia por la que ha atravesado el Congreso de la Unión en los últimos meses, pero celebramos también, señor secretario, señores legisladores que, por un

lado, el Presidente de la República anuncie en el cuerpo de su reciente Segundo Informe de Gobierno que "la Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, está elaborando un proyecto de iniciativa de decreto de reformas a la Ley Federal de Transparencia, a efecto, -sigo citando al Presidente- de hacerla congruente con los principios y bases que establece el artículo Sexto constitucional", termina la cita.

Celebramos, por otro lado, que sus grupos parlamentarios, Diputado Presidente, Senador Presidente, hayan incluido como punto prioritario de su agenda legislativa para el periodo ordinario que corre, el tema de la reforma a la Ley Federal de Transparencia; creemos que es de la máxima relevancia política, señores legisladores, señor secretario, que se complete en el nivel federal la magna obra del constituyente permanente.

Falta construir los órganos garantes del Poder Judicial Federal, falta construir los órganos garantes de las Cámaras del Congreso de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos; con su creación se emparejará el terreno de la exigencia y se completará un marco institucional único en el mundo, que exige nuestra Constitución.

La gran Reforma Constitucional está en marcha, los litigios sobre constitucionalidad serán resueltos por nuestra Suprema Corte, sí, está inconclusa su gran obra constitucional, señores legisladores. Creo, sin embargo, señores legisladores, que pueden estar orgullosos de la mecánica política que han desatado en toda la República.

Las labores que se enmarcan en los plazos del otro transitorio constitucional son fuente, creo también, de optimismo.

Hacia el 20 de julio de 2009, dentro de 10 meses, esto dice la Constitución, todos los Poderes y los órganos federales, todos los Poderes y los órganos estatales, todos los estados de la federación y todos municipios de más de 70 mil habitantes deberán de contar con sistemas electrónicos para recibir solicitudes de información y para la interposición de recursos de revisión.

Veamos el panorama: 12 estados de la República ya contaban con algún tipo de sistema electrónico antes de la Reforma Constitucional, y de esos 12, ya 8 renunciaron a él y se sumaron a INFOMEX, una plataforma tecnológica común que el IFAI ha diseñado con financiamiento del Banco Mundial.

Otros 14 estados que no tenían sistema electrónico ya se sumaron a INFOMEX; en total ya 22 estados han decidido sumarse a INFOMEX, y apenas cruzamos la mitad del plazo de dos años establecido en el régimen Transitorio.

La Suprema Corte ya se sumó también a INFOMEX, lo mismo hicieron el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Insisto, amigas y amigos; señores legisladores y secretario: La gran obra del Constituyente Permanente está en marcha, sin embargo, falta coronarla con el broche de oro del sistema de órganos garantes del conjunto de los poderes federales.

No puedo dejar de hacer un balance, aunque sea breve, del estado que guarda la transparencia en el nivel federal.

Quiero aprovechar la ocasión para agradecer públicamente a Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública, aquí presente, y al conjunto de la Administración Pública Federal, por el extraordinario esfuerzo desplegado para echar hace algunos meses a andar el nuevo portal de obligaciones de transparencia, miles y miles de datos han sido vueltos a cargar en una plataforma nueva para la consulta directa en Internet, más eficiente y veloz de los ciudadanos con un poderoso buscador.

A partir del 15 de febrero de 2007 aumenta vertiginosamente el número de consultas que suman 15 millones en año y medio; desde entonces, 3 millones y medio de contratos celebrados con terceros por la Administración Pública Federal han sido objeto de consulta en el Portal. Hay un millón de consultas sobre concesiones y autorizaciones en este plazo breve de año y medio.

El Portal es un escaparate enorme, que deja ver y que produce un subrayado contexto de exigencia para la acción legal del gobierno, nuestra máxima demanda ciudadana.

Apreciamos, en verdad Secretario, la coordinación protagonizada por la Secretaría de la Función Pública, para poner con transparencia, a la vista de todos, información sensible y útil para la consulta y la vigilancia ciudadana.

El número de solicitudes ciudadanas de información también sigue aumentando. En el último trimestre la Administración Pública Federal responde un promedio mensual de 8 mil 800 solicitudes.

El número de recursos de revisión también va al alza: resolvemos cientos de recursos de revisión al mes y nuestros mandatos se cumplen.

Nos preocupa, sin embargo, y mucho, que un sujeto obligado de los 236, la Procuraduría General de la República, en relación especialmente con la transparencia de las averiguaciones previas concluidas haya optado por ponerse a todo efecto práctico al margen de la autoridad del IFAI.

No es un tema sencillo, y acaso requiera de definiciones precisas en el marco legal. El tema es crítico, porque se trata de someter a formas de escrutinio al Ministerio Público y porque no queremos que mine la autoridad del IFAI.

Los funcionarios del IFAI tenemos, ciertamente, más y más trabajo, pero estamos pese a que existen zonas de inquietud y preocupación, contentos porque el derecho de acceso a la información se va asentando en la cultura cívica de México y va siendo, ya, parte del paisaje político del país.

Permítanme, finalmente, unas breves palabras sobre el proyecto que el día de ayer la ministra Luna Ramos puso a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que fue aprobado por unanimidad de las ministras y de los ministros.

La Reforma Constitucional queretana fusionó, en un solo órgano, a dos órganos constitucionales que gozan de autonomía, diversa si se quiere, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información y la Comisión Estatal de Derechos Humanos en un solo órgano.

La Suprema Corte ha dicho que esa decisión del Congreso queretano es inconstitucional, pues los órganos autónomos lo son también entre sí y no pueden fusionarse, y porque la especialización de que habla el nuevo artículo Sexto constitucional como rasgo esencial de los órganos garantes del derecho de acceso a la información, suponen la exclusividad.

Esto significa que no puede haber tribunales de lo contencioso administrativo y de transparencia, ni tribunales electorales y de transparencia, ni ninguna otra mezcolanza que reste visibilidad y centralidad al tema de la transparencia.

La Suprema Corte mexicana ha defendido la centralidad del tema para la vida pública del país, ha defendido la idea nodal del Constituyente Permanente. Por eso, también exigió sistemas electrónicos para potenciar al máximo el uso del derecho.

El Constituyente Permanente, amigo y amigo, quiso potenciar el uso del derecho y potenciar la defensa del derecho.

A nombre de mis colegas, envió una felicitación a la ministra Luna Ramos por la precisión quirúrgica de su argumentación constitucional del conjunto de los ministros de la Corte, por la altura de sus miras.

A nombre de los 218 funcionarios públicos que trabajamos en el IFAI quiero agradecerles encarecidamente a todos su presencia e invitarlos a un debate de calidad que, no tengo la menor duda, arrojará con inteligencia luces sobre todo lo que nos falta por hacer.

Muchas gracias.



Semana
Nacional de la
Transparencia
2008

Ponentes:

Ali Haddou, secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia.

Carlos Elizondo Mayer Serra, investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica.

Moderador:

Juan Pablo Guerrero, comisionado del IFAI.



Información y regulación para el crecimiento económico

Juan Pablo Guerrero, comisionado del IFAI.

Con mucho gusto moderó esta Mesa compuesta por dos expertos con gran experiencia en materia del análisis y el uso de la información para el desempeño de sus funciones.

Vamos a empezar con la presentación de Ali Haddou Ruiz quien, salvo algunos breves paréntesis, tiene una amplia y constante experiencia en la Administración Pública en donde después de graduarse como ingeniero industrial por la Universidad de Columbia, acrecentó sus estudios con su maestría en la Universidad George Washington en materia de Administración, ha trabajado en SECOFI y tuvo un papel importante en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. De ahí se vincula con un buen equipo de trabajo que lo lleva a COFEMER, en donde estuvo cuatro años, para desempeñarse ahora como Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia desde el año 2005.

Ali nos presentará algunas reflexiones sobre la importancia del acceso a la información y la transparencia, y la independencia en órganos reguladores llamados a ser independientes.

Ali Haddou Ruiz, secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia.

Cuando me invitó el IFAI, me puse a pensar en la importancia de la transparencia para las labores de la Comisión Federal de Competencia en particular. Y parte de esta presentación la quiero dedicar al hecho de que es de suma importancia no sólo la parte normativa obligatoria de transparencia en que las autoridades tienen que dar acceso a cierta información, conforme a las solicitudes o conforme a ciertas obligaciones positivas de transparencia, sino también la importancia de la transparencia en el fortalecimiento de la independencia de las instituciones y en ayudar a éstas a que logren sus objetivos.

Les pongo un ejemplo muy ilustrativo: En últimas fechas hemos estado platicando mucho sobre la explicación pública de las resoluciones de la Comisión; obviamente, tenemos una obligación por la ley, en este caso la Ley de Competencia, de publicar nuestras resoluciones, pero para realmente hacer que nuestras resoluciones sean eficaces, hace falta no sólo, publicarlas, sino salir afuera a explicarlas y a dar a conocer por qué tomamos esas decisiones.

En algunos casos, las decisiones en materia de competencias son complejas, tanto en materia económica como jurídica, y un acceso digamos, "plano", a las resoluciones de la Comisión sin explicar claramente cómo se incluyen dentro del contexto general de la política de competencia y sin ofrecer las razones de los porqués de esas resoluciones particulares, realmente no estaremos logrando cumplir nuestra misión, que no sólo consiste en sancionar en algunos casos a empresas que abusan de su poder de mercado, sino también en disuadir a las empresas que estén incurriendo en faltas a la ley.

Y es muy importante, por ejemplo, en cuanto a los criterios de imposición de multas y cosas por el estilo, que las empresas sepan cómo son los criterios de operación de la Comisión, para que puedan ver cuáles son las sanciones eventuales a las que se puedan atener, pero también para que entiendan las resoluciones de la Comisión y, en el caso de que piensen operar cierta estrategia comercial que pudiera estar en la raya, pues en la medida en que nosotros podamos ser muy claros en nuestras explicaciones sobre qué es y qué no es violatorio de la ley, no sólo obtendremos ese efecto disuasivo, sino también evitaremos inhibir actividades eficientes de las empresas a las que, de otra forma, podríamos estar desincentivando y, además, causando un daño a la economía.

Pero hoy quiero hablar de las instituciones reguladoras, en especial sobre los llamados reguladores independientes, principalmente porque se relaciona con el tema de esta Mesa: "Información y regulación para el crecimiento económico".

Mi presentación se divide en tres partes: la primera es entender ¿cuál es el problema en términos de crecimiento económico?; ¿cuáles son las razones por las que no estamos creciendo tan rápidamente como quisiéramos? y ¿cómo se relaciona esa falta de crecimiento con las actividades reguladoras del gobierno y, en particular, en la falta de incorporación de criterios de competencia en las políticas públicas?, porque la política de competencia no se limita al actuar de la Comisión, sino se extiende a la actuación de todos los reguladores, así como a toda actividad del gobierno que incide en esa dinámica económica.

Luego pasaré a hablar un poco del diseño institucional de los órganos reguladores, y por qué pienso que esto es un elemento absolutamente esencial en la conformación de un marco regulatorio pro competitivo. En este caso, vamos a ver que la forma es fondo, y la rendición de cuentas y la independencia de las instituciones están, obviamente, muy ligadas al acceso a la información y las obligaciones de transparencia.

En último lugar, voy a hablar de la parte normativa y de los mecanismos que existen de difusión de la información, porque son muy variados, pero también lo relacionaré con la alta importancia que tiene, no sólo esa obligación positiva de presentar información al público, sino también de explicarla y, más aún, de crear una demanda para la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas sólo puede ser efectiva en la medida en que tengamos agentes supervisores de las autoridades reguladoras, que entiendan la misión de las instituciones y que tengan la información necesaria para evaluar el cumplimiento con esa misión.

Estamos en la triste medianía de los países, en el concierto internacional de las naciones, en términos de PIB per cápita, no sólo en cuanto al nivel, sino en cuanto a la tasa de crecimiento. Si ven las proyecciones de crecimiento económico de Latinoamérica para este año y los que siguen, ciertamente no andamos muy bien, y todos los países, más o menos, han emprendido medidas de estabilización macro que se han difundido a través del mundo en los últimos años, pero falta la otra parte, que es la parte micro, la parte de las reformas pendientes y la parte de la asignación eficiente de recursos.

Para atender este problema de falta de crecimiento están los grandes temas nacionales, la Reforma Energética, por ejemplo, que se está discutiendo actualmente, y otras reformas ya legislativas, estructurales, de gran envergadura, que ciertamente son necesarias para ampliar nuestras posibilidades de crecimiento.

Pero hay que subrayar que podemos hacer mucho en el inter también y, dentro de ese marco en el que estamos operando, podemos hacer mucho para dar más eficiencia a esa asignación de recursos, para llegar a lo que dicen los economistas, que es, digamos, el límite de la frontera de las posibilidades de producción. De esta manera debemos buscar ser más eficientes, y lo podremos lograr a través de reformas que no requieren de cambios legislativos, como a través de mecanismos de rendición de cuentas que aseguren que las autoridades encargadas de encaminar este crecimiento económico, lo hagan de la mejor forma.

La eficiencia de una economía, es realmente el motor del crecimiento económico, y la eficiencia es la asignación eficiente de recursos, para lo cual la competencia es un elemento absolutamente indispensable; la competencia permite que tengamos mayores productos de mejor calidad, más diversos, a mejores precios; permite a las empresas tener un acceso competitivo a insumos, y también ayuda a cubrir de mejor manera la demanda de todos nosotros.

Y hay una relación muy clara entre crecimiento económico y competencia.

Como dije antes, esto no sólo depende del actuar de la Comisión, sino de la incorporación de criterios de competencia a través de la Administración Pública y en un área en particular que es importante, que es la de los sectores regulados.

¿Por qué? Porque son sectores económicos donde en algunos casos consideramos que son como monopolios naturales, de lo cual deriva la importancia de que haya una actividad reguladora del Estado y que, de cierta forma, estimule la competencia.

Obviamente en estos sectores que son los sectores de transporte, el financiero, las telecomunicaciones, la energía hay una incidencia muy alta de la actividad regulatoria del gobierno.

Entonces, sí hay que trabajar mucho en ese sentido, en la construcción de un marco regulatorio pro-competitivo y adecuado, para que todos tengamos acceso a estos insumos en términos más competitivos.

No voy a entrar mucho en este tema de las diferencias en los tipos de regulación, pero sí señalo que tenemos, esencialmente, dos tipos, que son el administrativo y el económico, y tenemos que cuidar ambos para lograr estos efectos pro-competitivos del marco regulatorio.

La parte administrativa puede ser criterios técnicos; es una parte que ve activamente la COFEMER, y siempre es muy importante hacernos las preguntas de: ¿Por qué es importante regular, cómo regular y realmente si estamos regulando de la manera más eficiente?

Luego veremos que instituciones como la COFEMER juegan un papel muy importante en la operación de estos mecanismos de rendición de cuentas, porque acotan la discrecionalidad que tienen las autoridades reguladoras en la emisión de sus regulaciones y determinaciones.

La otra parte es la regulación económica, de la que, en el caso de telecomunicaciones, tenemos un ejemplo muy claro en estos momentos, de las declaratorias de poder sustancial de mercado, en las cuales emitimos unos dictámenes preliminares hace un par de meses, que conducen luego a una regulación específica de empresas que cuentan con poder sustancial de mercado; ésta es otra faceta en la que hay una serie de interrelaciones entre las autoridades regulatorias, para efectos de lograr un resultado más eficiente.

Hemos identificado el problema del crecimiento económico y la incidencia que tiene la regulación, así que pasemos ahora al diseño de las instituciones que se encargan de esta regulación.

Hay que aclarar que, obviamente, las secretarías de Estado juegan también un papel muy importante en la elaboración de la regulación, pero en este caso hay una serie de instituciones que se crearon con el fin de impulsar la toma de decisiones, con base en criterios técnicos más que políticos.

Se crearon estas instituciones independientes, con el fin de dar mayor estabilidad a las políticas en los diferentes sectores, y para aislar un poco a las políticas específicas de las presiones que todos conocemos.

Hay una actividad muy pronunciada en la primera parte de los años noventa, que corresponde a la última fase de reformas sectoriales importantes en México, y luego hay una fase posterior que es la creación de instituciones como el IFAI que, de alguna forma, llegan a aportar mayores elementos para la rendición de cuentas de estas instituciones reguladoras, que son CONSAR, la COFETEL, incluso la propia Comisión Federal de Competencia; en cuanto a ésta quedaba la relación que había con el TLC y, por decirlo así, había que enviar un mensaje adicional a la reducción de aranceles y al acceso de un mercado; también se iba a trabajar de manera permanente en las barreras privadas al acceso a mercados y en evitar las barreras creadas por empresas que tienen poder de mercado.

Pero la discusión aquí se refería a cómo creamos estas instituciones reguladoras independientes. Mucha de la discusión, efectivamente, se centró en eso, qué tanta independencia habrían de tener, y el hecho de que esto es algo que encuadra difícilmente dentro de la tradición centralista del Estado mexicano.

¿Tendría que ser una secretaría de Estado la que desempeñara esta función reguladora? En ese momento, había cierta resistencia a delegar funciones regulatorias a unos órganos independientes, en parte por cuestiones burocráticas, y también en parte para que no se aislara completamente de las fuerzas políticas.

La independencia y los criterios técnicos son muy importantes, pero también hay que reconocer la importancia de los valores políticos y la voluntad del Poder Legislativo en la conformación y el desempeño de una institución.

Lo que se dejó de lado durante toda esta discusión fue la parte de rendición de cuentas. Entre algunos de los problemas que había, se encontraba ese asunto, de la exposición a presiones políticas, pero al romperse el vínculo jerárquico entre las secretarías de Estado y los órganos reguladores, se cae en un problema potencial de déficit democrático.

Y lo que opacó la discusión en ese momento fue la necesidad de contar con mecanismos de rendición de cuentas. O sea, en la medida en que se rompe ese vínculo vertical, se incurre en el riesgo de que haya reguladores que anden como chino libre, sin un control

transparente, y entonces es preciso que se implanten otros equilibrios que no afecten la independencia de las instituciones, pero que aseguren el cumplimiento cabal de su misión.

En el caso de los órganos reguladores como la COFETEL y otros, parte de la rendición de cuentas, está en el cumplimiento de su misión, que incorpora muchos criterios de acceso a servicios, competencia, promoción del sector y otros, para lo que también es importante enfocar y enfatizar la importancia de las condiciones del mercado.

Yo creo que la alineación de los balances de estos organismos se subsanó, en cierta medida, con la creación de instituciones como el IFAI, como la COFEMER que, en cierta forma, vigilan que se cumpla o permiten que los actores directamente responsables de la actuación de los reguladores sean vigilados, y que exista información para que todos nosotros y los diversos interesados podamos evaluar ese cumplimiento.

Por otra parte, tampoco había mecanismos activos de acceso a la información. Ahora parece mentira pensarlo, pero yo me acuerdo cómo, al comienzo de los noventa, era muy común el albedo regulatorio, que de pronto aparecía en el Diario Oficial un acuerdo de alguna secretaría de Estado que imponía determinadas obligaciones a las empresas y no hubo discusión, no hubo intercambio ni escrutinio de la política en cuestión y, obviamente, llegaba a resultados ineficientes.

Cuando no existe el acceso a la información, es muy fácil que las autoridades reguladoras sean capturadas por las empresas que se pueden ver "dañadas", por las actividades reguladoras.

Es esencial romper el vínculo, digamos, vertical, para asegurar la independencia, y promover, los reguladores horizontales, así como subir al público en general, lo cual era algo que estaba francamente ausente en la primera parte de los noventa y que ahora es algo muy común.

Todos los días en la Comisión recibimos solicitudes de acceso referente a resoluciones de la Comisión, y no sólo hay que ver y contestar esas solicitudes de acceso, sino también hay que hacer un esfuerzo activo para explicar las resoluciones, como dije anteriormente, y para capacitar a los usuarios a que entiendan la relación que hay entre la misión de la institución y las resoluciones que emite, y para asegurar que puedan entender bien esto.

El ejemplo más claro podemos verlo en los seminarios que hacemos con la prensa. Antes de emitir una resolución pública, es muy común que nos sentemos con la prensa y con algunos afectados para explicarles de qué manera esa resolución les va a afectar o de qué manera va a afectar al mercado.

Como podemos ver, hay diversas maneras o diversas herramientas que ayudan a hacer más efectiva esta rendición de cuentas, y nuevamente, aparte del aspecto obligatorio, me gustaría enfocarme en el renglón.

Otro ejemplo muy claro de esto es que la Comisión siempre ha tenido la obligación de publicar sus resoluciones, ya que anteriormente las publicaba hasta que quedaban firmes en el Poder Judicial, y esto podría implicar que la ciudadanía no conociera nuestras resoluciones hasta cuatro años después. Un caso muy claro es el de la Declaratoria de Dominancia de 1997, de un agente importante en el sector de telecomunicaciones, que quedó firme en el Poder Judicial en 2007.

Ahora se cambió ese criterio, y una vez que quedan firmes en cuestión administrativa, hacemos una versión pública de las resoluciones y las subimos a nuestra página.

Siempre que hay una parte discrecional o facultativa en términos de difusión de información, surgen ciertas resistencias y no es sin costo el hecho de buscar a los agentes y explicar activamente qué es lo que se está haciendo.

Además, las resistencias burocráticas ocasionan serios retrasos. Quienes participaron en las mesas de consulta de la propia Ley de Acceso a la Información recordaron muy bien el esfuerzo logístico, de tiempo y de recursos que implicó ese problema, lo cual permitido alcanzar mejores resultados.

También había una aprensión natural de que sucedieran apresuramientos que resultaran en divulgación de errores ¿Cómo hacer públicas mis decisiones, si hay riesgo de que se ponga en evidencia que no estoy haciendo las cosas bien?

Igualmente es muy común que se tengan reservas por un posible uso demagógico de la información. Éste es un asunto muy complejo, pues la opinión pública, podría mal interpretar esas situaciones, y algunos opositores críticos podrían dar un uso indebido o erróneo para poner en entredicho a la institución.

Por otra parte, no hay que descuidar las acciones de los grupos de interés, que podrían presionar muy activamente, lo que redundaría en presiones adicionales sobre el servidor público, por una interacción muy frecuente con estos sujetos regulados. Pero también eso puede dar lugar a instancias de corrupción, que se manifestarían en decisiones como "mejor esto queda entre nosotros, y yo te haré saber mi reconocimiento en un momento ulterior".

Sin embargo, considero que todos estos argumentos no son suficientes para obstruir la transparencia y la obligación de informar.

En primer lugar, considero un derecho fundamental que, sin excepción, todos conozcan la información del gobierno; es una responsabilidad moral que tenemos como sector público; de hecho, la información no es nuestra, sino es generada por recursos públicos, así que todo el mundo debe tener acceso a ello.

Por otra parte, la discusión, el escrutinio, aunque a veces sea difícil y se puedan generar fricciones entre los involucrados, pues también lleva a resultados de la mejor calidad.

Nosotros podemos ocupar periodos de gestación de seis meses, un año y, a veces, un año y medio antes de emitir nuestras conclusiones en materia de regulación, porque en ese periodo hablamos activamente con todos los afectados y todos aquellos que pudieran tener ingerencia en aspectos regulatorios que les conciernan. Insisto en que la transparencia también es importante para los órganos reguladores, porque a diferencia de lo que pasa en el ámbito político, donde uno puede ejercer su derecho de voto y desplazar al presidente o al partido que está en el poder, en el caso de los órganos reguladores eso no se puede hacer porque, generalmente, son instituciones independientes, con funcionarios irremovibles durante el periodo para el que son nombrados. Por lo tanto, esto es un argumento adicional para presionar y para exigir esa transparencia.

En el fondo, yo creo que hay dos asuntos que son de primerísima importancia; estos son el secreto y la falta de rendición de cuentas, lo que inevitablemente mina la permanencia de las políticas diseñadas por el gobierno, porque en la medida en que la gente no esté al tanto o no esté de acuerdo con las políticas que se adoptan, y no tenga la oportunidad de participar en su elaboración ni de expresar su descontento, obviamente ya en el futuro no van a apoyar, y sólo se les dan mayores herramientas para criticar, y con cierta razón, las decisiones que se tomaron anteriormente.

Por otra parte, recordemos lo que dijo el Secretario de la Función Pública, de que la opacidad crea, de manera natural, la corrupción. Aquí hay una gráfica del UEF, donde se muestra muy claramente la relación entre corrupción y la intensidad de la competencia; esto no es ninguna casualidad; de hecho, yo creo que la captura es como un paso previo, en cierto sentido, de la corrupción, y tampoco es casualidad que el organismo más importante de combate a la corrupción internacional se llame transparencia internacional, porque realmente es una cuestión de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Y ya para cerrar, quisiera decir que esta parte que mencioné de la creación de la demanda es absolutamente esencial; las secretarías de Estado y los mecanismos de rendición de cuentas anteriores, donde hay un superior jerárquico que tiene un conocimiento muy detallado de la materia, pues es alguien que puede ejercer o puede tener un impacto muy importante en las medidas con que se regula, porque es un diálogo de tú a tú, pero

en tanto que rompamos ese vínculo vertical y tengamos otros actores independientes, debemos asegurarnos de que esos actores independientes también posean la capacidad técnica de responder ante las actuaciones del gobierno; el hecho de que la COFEMER, por ejemplo, emita dictámenes sobre la calidad de la regulación propuesta por algunas secretarías, es un ejemplo de cómo se puede lograr eso.

También la propia Comisión, al emitir opiniones contribuye a este esfuerzo; pero si nos faltan estos actores supervisores que en esta nueva era de la transparencia son más difusos y más numerosos, si no les damos la herramienta necesaria para saber cómo filtrar la información y cómo entender su relevancia, entonces realmente no vamos a llegar a resultados eficientes ni a un mayor crecimiento económico.

Por último, yo creo que todo esto nos lleva a la discusión de que tenemos órganos reguladores independientes de diversos grados pero, al final de cuentas, hay mucho de la transparencia y de la rendición de cuentas que depende de esta facultad optativa de los reguladores, de ir un poco más allá de las obligaciones de ley para realmente transmitir la importancia de las resoluciones.

Ahí hay mucha discrecionalidad, en cómo opera esa parte, y yo considero que es relevante pensar en cómo lograr que la gente que está operando en esos órganos reguladores, realmente tenga los incentivos necesarios, o que sean realmente las personas adecuadas para ejercer esta parte facultativa de difusión de información a todos los actores interesados.

Entonces, tenemos la parte normativa de las solicitudes de acceso del IFAI y en muchos otros aspectos que todos debemos cumplir, pero hay que ir un poco más allá y, en una situación en la que se efectúa el nombramiento de los titulares de las instituciones reguladoras, la pregunta que se presenta es: Por lo pronto, ¿el hecho de que los nombramientos se hagan nada más con base en criterios políticos, es suficiente realmente para asegurar los buenos resultados?, o por el contrario, ¿debemos disociarnos completamente de la influencia política en estos nombramientos?

Personalmente no creo que una separación absoluta del criterio político sea lo conveniente, pero hay una pregunta relevante: ¿Deberíamos normar los criterios de evaluación o de las capacidades de estos servidores públicos para desempeñar estas labores que son importantes para la transparencia y, también, para respaldar la propia independencia y eficiencia de las instituciones?

Dejo esto para la reflexión, y les agradezco mucho su atención.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Nos has sugerido que la rendición de cuentas efectiva requiere de agentes y supervisores, supongo, con capacidad de sanción; propones que la falta de rendición de cuentas facilita la captura por parte de los reguladores; nos sugieres que, cuando se diseñaron en un primer momento estas instituciones reguladoras en sectores específicos como la Comisión Federal de Competencia, entre otras que mencionaste o a que aludiste, como la CONSAR, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, etcétera, se dejó un poco de lado la parte de la rendición de cuentas y se concentró más en el dilema, en el rompimiento entre estas instancias y las cabezas de sector. Y nos sugieres que esto se subsanó parcialmente con la creación de otras instituciones como COFEMER e IFAI, que le permitieron al ciudadano formas de control a estas instituciones.

Nos confiesas, al final, que todavía hay un margen de discrecionalidad en los liderazgos de estas instituciones, para hacer valer plenamente la transparencia como un mecanismo de rendición de cuentas, pero básicamente nos sugieres que el acceso a la información favorece la rendición de cuentas.

Son, sin duda, reflexiones y propósitos muy interesantes sobre los que podemos discutir brevemente, una vez que nos haga el favor Carlos Elizondo de compartir con nosotros su participación.

Carlos es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, es un hombre de carrera académica, profesor investigador del CIDE, donde fue subdirector casi 10 años, fue Embajador de México ante la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, se ha dedicado buena parte de su existencia a pensar sobre las instituciones, sobre las condicionantes políticas para el desarrollo económico. Es un amante de la reflexión, la crítica, el debate, la amistad, y me confieso en franco conflicto de intereses por una amistad manifiesta con Carlos Elizondo, a quien en nombre del IFAI le agradecemos mucho siempre su buena disposición para venir a compartir reflexiones con nosotros.

En esta ocasión nos ilustrará sobre la relación de la información y el desarrollo económico.

Carlos Elizondo Mayer Serra, investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.

Mi ponencia va a ir, por un lado, un poco distinto al que trató Ali, aunque ambas se van a tocar al final, y cuando me invitaron a esta conferencia, la pregunta que yo me hice, después de que me han invitado a dos previas, donde desarrollé una ponencia mucho más aterrizada, respecto a: ¿Cuáles son los retos del Instituto como tal?

Ahora quiero hablar un poco más ampliamente, con el tema "Vivimos en una democracia y en una economía de mercado". Una democracia y una economía de mercado requieren ciudadanos y consumidores con información para tomar las decisiones; si esta información, además, no está debidamente presentada de forma tal que sea útil, el consumidor o el ciudadano no pueden ejercer esa facultad que, básicamente, es la que permite asignar bien los recursos y que, en principio, es la que nos permite elegir a los mejores gobernantes, a través de su capacidad de voto, ya sea en la urna o el voto con el dinero cuando está consumiendo.

Y lo que deseo hablar con ustedes es sobre algunos de los problemas o distorsiones que ambos mercados, creo, tienen en general. Aterrizaré en el caso concreto de México, y haré algunas reflexiones sobre la vía por la que podríamos mejorar nuestra calidad de ciudadanos y nuestra calidad de consumidores, en la medida que tengamos una información más pertinente pero, sin duda, también en que seamos capaces de usar esa información y de meternos más a los retos que implica decidir, tanto como consumidor y como ciudadano.

Empiezo con el problema del consumidor. El paradigma de lo neo-clásico económico es que la información no cuesta. Toda la lógica de la economía está montada en ese arroz, y sabemos que la economía no sólo cuesta mucho, sino que es muy difícil distinguir entre la que funciona y la que no funciona.

Por supuesto, las agencias reguladoras se han ido construyendo para ir enfrentando ese dilema de que, en el fondo, el consumidor no puede tener toda la información, y al no poder tener toda la información, requiere de apoyo, como tuvimos en México en el pasado el caso de que todos los envases tenían que ser del mismo tamaño para que fueran comparables, requisito que ahora ya no existe.

Déjenme hacer un pequeño paréntesis de las "transfers" en las empresas; en los Estados Unidos están haciendo lo que se llama el "swinking": Fabrican botes cada vez más pequeños, que se ven igual por fuera, y por supuesto el consumidor ahí no puede decidir, pero es un tema lateral.

El punto es que se requiere un consumidor informado, y muchas veces requieres una autoridad que sea la que te dé esa información o te ayude a tenerla.

Los sectores particularmente complicados son donde la necesidad de información de parte del consumidor es más intensa, y para el agente que provee el servicio es más difícil complacerla, ya sea porque el bien es muy complejo y es difícil evaluarlo, o ya sea porque es muy difícil saber cómo se va a comportar en el tiempo ese instrumento.

Y si queremos ver una falla seria de hasta dónde, el no entender bien la necesidad de información relevante para que el consumidor tome sus decisiones, puede llevar a

problemas brutales en la asignación de recursos, veamos el caso de la crisis financiera de los Estados Unidos hoy.

Empezaré con la crisis inglesa, en la que se pensó que bastaba que el consumidor supiera que sus ahorros iban a estar protegidos hasta cierto nivel, pero no más, para que el consumidor actuara como regulador indirecto, no poniendo sus depósitos en instituciones financieras que podían no ser solventes.

Por supuesto, es una ficción pensar que el consumidor puede realmente estar leyendo los balances de los bancos y estar preocupado de mover sus ahorros, si ve que la institución financiera en concreto está por quebrar.

La clave de la intervención del gobierno inglés en la institución financiera "Norden Rock" fue, que tuvo que romper con el principio con el que estaba articulada la supervisión desde el consumidor, que era la idea de que estaba limitada la cantidad del depósito que quedaba asegurado, para que fuera el consumidor el que disciplinara al mercado.

Tuvieron que entrar a rescatar a todos los depositantes, porque no había forma de hacer valer esa amenaza, y se había mostrado que el consumidor no tenía el interés, no tenía la sofisticación, incluso probablemente no era racional meterse en esa inversión.

En el caso de la crisis de los Estados Unidos, ¿cuál es el fondo de esa crisis? Por unos instrumentos que aparentemente sólo cuatro personas en todo el mercado entendían, que consistían en empaquetar papel que venía de distintos lugares, con distintos niveles de riesgo, fundándose en una fórmula de matemáticas muy complicada, de repente una buena parte de los actores se da cuenta que ese papel tiene un riesgo que no se había anticipado y genera la corrida que estamos viendo ahora.

¿Qué va a pasar con la banca de inversión? Que será necesario fortalecer la regulación y va a cambiar de raíz el modelo de desarrollo del sector financiero.

Sí, hay siempre un balance entre cuánto le doy al Estado a regular, cuánto le doy al consumidor, como información para actuar y para que, como consumidor, tenga los instrumentos para poder ayudarnos a asignar bien los recursos.

Les pongo un ejemplo mucho más mexicano:

La CONSAR ha hecho un gran esfuerzo por darnos información de cuánto nos cuesta nuestro Afore, qué rendimiento nos da nuestro Afore.

Ha puesto incluso candados para que la gente no se mueva tanto y tenga que reflexionar un poco más, y sigue sucediendo que una parte importante de quienes toman la decisión de cambiarse de Afore, se van a una más cara.

Ya hay toda una literatura, incluido un trabajo muy interesante escrito por el director de la CONSAR y dos colegas, que aparece en el National Bureau of Economic Research, donde muestran que el consumidor de este mercado nunca va a tener los incentivos ni la racionalidad, que no es racional invertir tiempo en algo que parece que nunca va a ser suyo; sus tasas de encuentro son tan largas, que prefieren no invertir en la información de lo que podría ser si invirtieran más tiempo en conseguir una mejor pensión.

Es en ese entorno que el papel regulador del Estado se vuelve crucial, porque el consumidor necesita mecanismos para coadyuvar a que ese mercado funcione adecuadamente.

El primer tema es: No sólo importa la información que viene del sector público, importa también la que tienen los agentes privados para tomar decisiones: Pero el sector público tiene que tomar acciones probablemente mucho más agresivas, para ayudar al consumidor a que sepa hacia dónde asignar sus recursos. Es un problema que tiene la Comisión, hasta donde entiendo.

Cuando ustedes hacen una investigación de dominancia, ¿con qué información la hacen?, pues es muy poca la información que tienen para llevarla a efecto, porque las cifras que les dan en el INEGI, la información de las empresas, es reservada o se presenta de una forma muy general en la Bolsa.

En esta forma, cómo podemos pedirle a un actor que nos regule si no tiene el acceso a una información más detallada, y que pueda realmente decirnos cuándo un actor, en este caso un agente dominante en un mercado, está abusando de su posición.

Por otra parte, yo creo que tenemos presente que hemos construido un balance entre ciudadano y Estado, que no es óptimo para desarrollar las capacidades regulatorias que el Estado requiere.

Soy más específico: Hay países donde las autoridades tienen mucha más capacidad de requerir información y de actuar en cierto sentido. En México por ejemplo, la CONSAR obligó a todos los Afores a poner un índice, pero dos Afores lo que hicieron fue ampararse y no poner ese índice. Pocos lugares del mundo yo conozco, donde el regulador ante un acto tan sencillo sea saltado por el regulado a través de un juicio de este tipo.

No sé hasta dónde llegan las solicitudes de información que tenga que hacer la Comisión, pero lo que leía yo hace poco en un par de textos al respecto es, que si las agencias que regulan no tienen mejor información, es imposible para la autoridad hacer su trabajo y construir o coadyuvar a construir esos mercados que, nos podrían dar a los consumidores una mayor capacidad de decidir.

Déjenme pasar muy rápido a un tema que es lateral, pero surge de lo que dijo Ali y me parece importante:

El punto de partida de la economía de mercado es que hay competencia, y si no hay competencia hay que asegurarnos de que la haya.

Cuando hay competencia ¿qué pasa? Cuando hay competencia los precios de los productos tienden a converger hacia cierto nivel, y el margen de ganancia tiende a ser más bien pequeño, digamos que tiende a ser un margen pequeño donde ningún actor puede realmente ganar más que otros, lo que genera una asignación mejor de los recursos de todos.

¿Qué hacen los empresarios para poder tener una renta más grande? Inventan algo, porque lo que tienen es una patente, un monopolio temporal, que les permite cobrar por un tiempo un precio más alto del producto de lo que estaría cobrando en otra circunstancia.

¿Qué pasa en México, donde la agencia regulatoria es tan débil frente a nuestros actores dominantes? En el caso concreto de telecomunicaciones, en el caso concreto de la empresa dominante TELMEX, cuando uno se mete a los datos de esta empresa descubre que tiene unos márgenes absurdamente altos, los más altos probablemente del sector.

Pero eso no es lo más relevante, lo más relevante es que los datos públicos de la empresa no los dejan ver, pero una empresa, como decía, para poder ganar más que las otras tiene que inventar algo.

¿Cuántos inventos tiene TELMEX registrados en la Oficina de Patentes Europeas? Yo encontré cero. En la Oficina de Patentes en los Estados Unidos, yo encontré cero.

¿Cuánto gasta en abogados y lobbystas? Gasta mucho. ¿Por qué? Porque es capturando o tratando de capturar a los reguladores o a quienes hacen las leyes de los reguladores, es usando los espacios que el mercado político tenga, es el amparo, como se puede proteger esa ganancia monopólica, con mucho más eficacia, que invirtiendo en investigación y desarrollo, lo que te daría otro tipo de ganancia monopólica temporal, legal, mucho más productiva para la sociedad en su conjunto, sin duda.

Pero, ¿qué quiero decir con ello?, Si una autoridad reguladora no tiene la fuerza para llevar a los actores a un mundo de mayor competencia, donde sus márgenes de ganancia sean más normales, entonces se tiene una gran distorsión en la asignación de recursos, porque vale mucho más la pena invertir en proteger ese monopolio, que invertir en investigación y desarrollo, que darán monopolios temporales, pero que aumentarán la productividad de la economía en su conjunto.

En fin, ése es un pequeño paréntesis, pero que se vincula con lo que decía Ali.

Ahora regreso al tema central que yo quería proponerles: Un tema adicional es que la literatura económica y la de la ciencia política, crecientemente indica que el consumidor

tiende a actuar con menos racionalidad de lo que el modelo económico pide; por ejemplo, se hacen experimentos de cómo invertiría un ciudadano, y el riesgo es igual, pero es mucho más adverso cuando se trata de comprar un instrumento, que cuando se trata de venderlo, aunque se les explique que el riesgo es igual al quedarse con un instrumento que va a la baja, que comprar uno que a la mejor no sube. El consumidor tiende a descontar, de formas distintas, ciertas acciones, y entonces el mercado no es lo eficiente que debería de ser y, seguramente, vamos a estar inundados en literatura nueva de reciente economía, en el sentido de que el consumidor no tiene la racionalidad que los modelos originales sugerían.

Sin embargo, aunque el consumidor no tenga esa racionalidad, yo creo que en un país como México estamos muy lejos de que ese sea el problema; el problema central está en que el consumidor muchas veces no puede decidir porque, o no tiene la información de una forma en que le sea útil o está con agentes que, por su condición de dominancia, le pueden poner precio, le pueden poner calidad, pero lo que no tenemos es un regulador con la información suficiente, con la información relevante para movernos, acercarnos más al modelo de una economía donde ningún actor puede fijar precios y ningún actor puede fijar condiciones.

Ahora bien, en lo que se refiere al mercado de la política, el tema es un poco distinto y pienso que lo estamos regulando de una forma equivocada.

¿Cuál es la idea de una democracia? La idea de una democracia es que los actores podemos tomar decisiones, la decisión última de votar con base en el desempeño, en la información que tenemos en el mercado de la política de quiénes contienden por un puesto.

A mí me parece adecuada la reforma electoral, para que no sea tan fácil o que, en este caso, sea imposible comprar acceso a la televisión como un tercero, pero me preocupa enormemente que hayamos entrado en un régimen de censura posible, donde un spot que denigra al adversario sea retirado o enfrente una serie de restricciones para ser emitido, de suerte tal que estaremos coartando la forma en la que el mercado de la política debe de funcionar.

Yo creo que tanto las campañas negativas como las positivas pueden ser tramposas, y las dos deben de ser permitidas, y debemos dejar que el ciudadano decida, pero este ciudadano tiene una responsabilidad que, hasta ahora, no ha ejercido adecuadamente, y es la responsabilidad de meterse mucho más a los resultados reales de lo que un gobierno está haciendo y está dejando de hacer.

Entre las grandes ausencias en el debate político mexicano están los datos, la comparación. Pongamos el caso del debate de PEMEX; cuando uno toma el texto que el

gobierno de la República presentó y revisamos el diagnóstico de PEMEX, hay -hasta donde yo revisé con bastante cuidado- una sola referencia comparativa de PEMEX con respecto a las formas en que operan otras empresas del ramo; hay una sola nota de pie de página, donde comparan la rentabilidad y la eficiencia de PEMEX en la Cuenca de Burgos, versus sus contrapartes en el lado estadounidense de dicha Cuenca.

¿Cómo podemos desarrollar un debate en torno al tema de si hay que reformar PEMEX o no, sino tenemos más que un dato comparado donde, por cierto, PEMEX sale desastrosamente mal comparado?

Ante esto, sería ideal, aunque no lo tenemos, un mercado donde no haya restricción alguna en el debate político, pero hemos ido construyendo una sociedad y un tipo de debate donde la ideología enmascara la información, y donde con frecuencia es mucho más rentable acusar de que se está privatizando algo, que ir a los detalles y ver si el desempeño de PEMEX, comparado con otras empresas, requiere o no una mejora, pero, lo que es más grave, es que el regulador de PEMEX tampoco lo sabe.

Uno les pregunta a los que han estado regulando a PEMEX, y su preocupación es, siempre, no saber realmente cuánto están costando las cosas, cómo se están asignando los recursos, de qué manera, como regulador de PEMEX, podría tener una capacidad mayor de influir en un mejor desempeño de la empresa.

¿Y por qué no? Porque a final de cuentas yo creo que la única forma de construir ciudadanos y consumidores, es tener competencia en los mayores ámbitos posibles, y si se tiene un ámbito como PEMEX, donde no hay competencia, cuál es tu posibilidad real, como consumidor y ciudadano, de saber si tu renta petrolera está siendo bien administrada, y como regulador, de saber si se le puede pedir más a esta empresa, es casi imposible.

Cuando uno ve la reforma, por ejemplo, de PETROBRAS, está basada en el principio de competir, de que genere información, y de que la información genera disciplina y que, además, puede ser usada tanto por el consumidor, como por el regulador.

Lo cierto es -y la lectura académica te lo muestra- que PETROBRAS, con la mera posibilidad de que iba a enfrentar competencia y que se vería en la obligación de estar transparentando mucho más su información, empezó a cambiar sus comportamientos de forma importante.

Yo pienso que una democracia, en una economía de mercado, requiere muchos más ciudadanos que soliciten y demanden, no sólo los viajes del señor comisionado, sino mucho más que eso, la información que nos permita saber realmente hasta dónde el desempeño de las entidades públicas y de las privadas que deben estar reguladas son

las adecuadas y, con esa información, tal vez podríamos diseñar políticas públicas de muchísimo mayor calidad.

Un último punto al que me quería referir, que está muy relacionado con esto, es: ¿Cuál es la enorme ventaja que le reporta a México estar en la OCDE?

Yo creo que la gran ventaja de estar en la OCDE -y nos cuesta bastante dinero- es que nos podemos comparar, que podemos tener información más o menos rigurosa o la menos mala disponible, y que nos permite decir mucho más sobre dónde estamos en el mundo de lo privado. Por ejemplo, los datos de la OCDE nos muestran que TELMEX no es la segunda más cara en casi todo, sino es que la primera más cara. Esto, ya debería habernos llevado a cambios en las políticas, a presiones desde la sociedad, pero nada se hace; sabemos que México está evaluado en términos educativos en el lugar más malo de la OCDE, peor que Turquía, y se sabe menos, que las escuelas privadas son tan malas como las públicas, no lo voy a discutir ahora.

Pero, ciertamente, después de que pasé una temporada en la OCDE, me preocupa que, cada vez con más frecuencia, vea en los medios y en algunos actores que nos comparamos con los países europeos, y eso no está bien; tendríamos que compararnos con los de nuestro nivel de desarrollo, porque aquellos tienen condiciones diferentes a las nuestras. La OCDE crecientemente, en casi todos sus reportes, compara con más países -que son los tradicionales de la OCDE- como Brasil, India, China y Rusia, los cuatro vips y en muchos otros, como es el caso de PISA, están suscritos más de veinte países, además de los treinta de la OCDE, pero aunque nada más fueran los países de la OCDE, yo pienso que, como consumidores y como ciudadanos, nuestro nivel de referencia debe ser comparado con los de más altos estándares posibles, pues sólo si tenemos la mira alta seremos capaces de ir construyendo una ciudadanía, un mercado y una democracia mucho más sólida.

Y aunque aquí se hable mucho del papel de los reguladores, e insisto, son enormemente importantes, de nada sirven estos reguladores, de nada sirve esta información, si del otro lado no hay ciudadanos que usen esa información y que presionen para cambios, ya sea en su calidad de consumidor, yendo a comprar al establecimiento de enfrente o en su calidad de ciudadano, participando, criticando y votando contra aquellas prácticas que no les parezcan adecuadas, pues sólo así podremos realmente mejorar en la asignación de los recursos económicos, más allá de lo que el regulador pueda hacer y mejorar en la asignación de quiénes son estos gobernantes.

Muchas gracias.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Carlos Elizondo elaboró su ponencia sobre la importancia de la información para la libre competencia económica y política, y para el beneficio de los consumidores y de los ciudadanos y con relación a México. Su lectura es pesimista, porque nos sugiere que no tenemos elementos de comparación, generalmente, y ello menoscaba, incapacita nuestra posibilidad de decisión en el mercado económico y en el político.

Quisiera formularles una pregunta, e invitar a ustedes a la reflexión sobre un tema específico, antes de pasar el micrófono a nuestra muy amable asistencia para una o dos preguntas.

Es ésta la quinta semana de esta reunión nacional de la Transparencia, de las que he venido a tres, y vemos que ahora coincide en que a nuestro país le ha costado trabajo - por lo menos en el plano federal-, en cinco años de una ley efectiva para el acceso a la información, establecer la vinculación entre acceso a información y rendición de cuentas. Por ello quiero que Ali aborde en torno a la relación; sabemos que existe, pero en su opinión, ¿qué ha faltado para que este derecho a la información que hoy, en el ámbito federal, se pueda ejercer con plena confianza y libertad, no se haya traducido aparentemente en un staff?

Ali Haddou, secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia.

Este problema es algo a lo que nos enfrentamos casi diariamente; en particular, para la Comisión Federal de Competencia, frecuentemente se encuentra en procesos litigiosos en contra de empresas con muchísimo poder en el mercado y poder político, económico y demás.

Yo pienso que todavía nos falta mucho para encontrar esos balances, contrapesos a ese poder. En algunos casos tenemos la participación de las empresas que son víctimas de las prácticas monopólicas, pero realmente es muy difícil encontrar aliados de la política de competencia en general.

Incluso las empresas que son las víctimas también tienen sus propios intereses, y entonces a veces la discusión pública no se enfoca en el tema central que uno quisiera que se abordara.

En términos de corrupción pienso que todavía tenemos un problema muy grave de asimetría de influencia en los procesos regulatorios y, por lo menos en parte, hemos tratado de acercarnos a las asociaciones de consumidores, la prensa, incluso el Poder Judicial, para que exista ese contrapeso, y tenemos por lo menos el apoyo en la racionalidad de las resoluciones de la Comisión.

Pero yo creo que todavía nos falta mucho en ese sentido de establecer el contrapeso suficiente a las empresas, y también para crear los incentivos que contribuyan a que los funcionarios realmente puedan resistirse a la captura, y no siempre es un tema de corrupción explícita, sino que es mucho más fácil acceder a los planteamientos de un poder enorme versus un poder pequeño. Yo creo que los propios reguladores -no refiriéndome a corrupción explícita- quisieran desarrollar su independencia y su posibilidad de llegar a decisiones mejores, pero ante la falta de equilibrio de poder a veces se vuelve muy difícil.

Y es que no sólo hay que cuidar la decisión en términos técnicos, sino se deben cuidar las decisiones en términos de aceptación pública, porque es un tipo de rendición de cuentas de facto, en que si la gente no está de acuerdo con lo que estamos haciendo, o piensa que las resoluciones faltan, no tienen sentido o están equivocadas, se ve uno en problemas. Y en la medida en que alguien puede invertirle mucho dinero, a exhibir reales o supuestas fallas o a decir que estás mal, se pueden generar problemas graves.

Carlos Elizondo Mayer Serra, investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica.

Yo esperaría que hicieran una pregunta que Juan Pablo nos pueda responder mejor que nosotros, o por lo menos mejor que yo. Pero trataré de hacer un esfuerzo. Hay tres temas ahí que a mí me parecen importantes. El primero, es que hay una mejora que no se nota, porque antes no veíamos las implicaciones de la opacidad; por ejemplo, supimos que la señora Martha (creo que todavía no era "de Fox" sino aún era Martha Sahagún) compró unas toallas carísimas.

¿Qué escándalo se armó!, y qué bueno. Creo que nunca más se han vuelto a comprar toallas tan caras.

En la medida en que se hace creíble que toda esa capacidad de dar seguimiento a ese tipo de compras, ya no vemos ese tipo de escándalos, aunque tampoco veíamos los del pasado. Hubo por ahí otra señora que se llamaba Carmen, de quien dicen que paseaba por el mundo con un piano y varios amigos, y hasta rompía muros de hoteles para que cupiera el piano. Pues nunca nadie lo supo oficialmente. El único texto que al respecto salió medio perdido en una revista del INBA, casi le cuesta la cabeza al entonces director del Instituto.

Con cosas así surge la pregunta: ¿Contra qué nos comparamos? Es muy difícil precisarlo, porque en ese mundo de opacidad no sabíamos ni cómo se estaba gastando el dinero. Había unos abusos monumentales. Actualmente, cualquier pequeño abuso puede levantar un gran escándalo, y qué bueno que lo haga. En alguna ocasión, con uno de los

primeros actos de la administración de Fox, se estaba pensando en usar los índices de transparencia para medir si su función, si su desempeño estaba siendo correcto. Yo comenté que el riesgo sería que, si les fuera muy bien y se lograra tapar muchos escándalos, probablemente en el corto plazo el índice de percepción de corrupción iba a aumentar, porque ya se hacían más públicas cosas que antes no se hacían públicas.

Entonces, ¿cómo se pueden medir realmente los avances? ¿Frente a qué se estaría haciendo la comparación? Me parece que es muy, muy complicado.

El segundo tema es que no nos olvidemos de que una parte importante y creciente del gasto se ha ido a los estados. Los estados controlaban, de participaciones de transferencias, 4,5 del PIB en 1995; hoy traen alrededor de ocho puntos del PIB.

Los grandes ganones de la democratización, de la división de poderes y de la dispersión de poder desde el punto de vista presupuestal son los estados, y aunque hay estados muy transparentes y muy pulcros, hay muchos otros que no lo son. Yo creo que muchas de las cosas turbias que vemos en el manejo de gasto van crecientemente por el lado de los estados, donde uno oye cosas terribles, pero no se tienen las instituciones para contraponer a esas prácticas, y acaban deteriorando la imagen general del gobierno. Y yo creo que vamos a tener más casos.

Pero ciertamente, respecto del Gobierno Federal, la transparencia no ha tenido la fuerza que se esperaba para cambiar percepciones y quizá prácticas, y no tengo nada claro cuál es la razón, pero considero que hay tres temas que habría que pensar. El primero es, un poco lo que decía Ali, pero yo lo diría algo distinto.

Una de las grandes complejidades de ser funcionario ahora, es que están intranquilos porque toda discreción es igual a corrupción, lo que deja a los funcionarios con muy poco margen de maniobra y con muy poca capacidad de actuar. Y por otro lado, tienen adversarios que van a estar criticándoles cualquier decisión que tomen.

Entonces, yo creo que hay que fortalecer la capacidad de decisión de los funcionarios y hacerlos responsables de sus abusos si ése fuera el caso, pero no ir construyendo un régimen donde, para evitar el abuso, los encadenas y entonces no pueden hacer nada, porque de esa manera, se está presidiendo un gobierno ineficaz, y si es ineficaz hay más presiones para tratar de resolver la ineficacia de otra forma. En consecuencia, yo creo que ahí hemos caído en un extremo de la curva que no es la óptima y que requeriría repensarse.

El segundo tema es del que yo he estado hablando a los ciudadanos no están usando esa información; quizá lo dije en la segunda semana de transparencia: lo que ha faltado, del lado de la autoridad (no sé si de este Instituto) es una capacidad de informar más

sinécticamente, de construir índices que reflejen mejor lo que está sucediendo en los distintos ámbitos del gobierno.

Australia tiene en su página (INEGI australiano), diez o quince índices que el gobierno le propone a la sociedad, la que juzga en función de cómo evolucionan estos índices, de modo que se tengan fórmulas para medir mejor el ejercicio del gobierno, que quizá genere propuestas de la propia autoridad.

Por último, yo creo que hay un problema que se vincula con lo primero que dije, sobre regulación en muchos ámbitos; a mí, en algún tiempo, me tocó tomar decisiones con base en la Ley de Obra Pública, y es una de las leyes más absurdas que se pueda uno imaginar y que más dificulta una buena gestión, y si con esa normatividad la gente se quiere coludir, igual se coluden y hasta con ganancias adicionales debido a la propia complejidad de esa ley. Yo considero que hay que pensar la regulación en el gobierno como fórmula, lo que nos lleva a un último punto que va para la corrupción, para el narcotráfico y más, y es el siguiente: tú necesitas un sistema fiscal que incorpore muchísimo mejor los ingresos de la gente, que tenga mucho más capacidad de saber dónde están los ingresos de las personas, pues éste es un país donde todavía puedes comprar casas en efectivo; en pocos países del mundo se puede hacer una operación inmobiliaria en efectivo, pero en México es normal; los notarios no querían que eso cambiara, porque algunas ventajas debe tener para ellos.

Entonces, también hay que ver aquellos espacios donde se puede ir lavando el dinero, provenga de donde provenga, y hay que irlos cerrando, lo cual genera, por lo menos, dificultades en el uso de lo que obtuviste legalmente.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Gracias por el contenido de sus reflexiones. Quisiera preguntar a la sala si hay una o dos preguntas; tendríamos unos diez minutos para responderlas.

Pregunta: María Elena Tovar, Instituto de Acceso a la Información Pública de Chiapas.

A mí me resultó muy interesante esta Mesa y las reflexiones que aquí he escuchado, y mi pregunta se refiere al tema de la educación. Alguien, en una ponencia anterior, había cuestionado el hecho de que no se llega a la información, que el mexicano no la está leyendo, y no es que no tenga acceso, sino que no tiene la forma, el contenido para poder verdaderamente acceder, y todo esto cae en la educación al fin y al cabo.

A veces estamos como reciclando el enmascaramiento de qué es lo que queremos y, quizás, en vez de hacerlo en una forma crítica, deberíamos pensar cuánto tiempo debemos esperar, cuánto tiempo nos lleva a nosotros los mexicanos, al Estado mexicano, poder alcanzar cierto nivel educativo en la mayoría de la población, que pueda cambiar la situación que aquí se está exponiendo, que va a dar lugar a mercado como consumidores, que va a dar lugar a ciudadanos como democracia, y que va a dar el resultado de desarrollar un mejor país y una mejor ciudadanía; ésa sería mi pregunta, aunada a qué es lo que falta y cómo le podríamos hacer.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Sumo a ésta una pregunta que nos viene por escrito, relacionada nuevamente con el debate de la reforma petrolera, donde pide nuestra opinión respecto al papel del sindicato y la transparencia de esos ingresos que recibe de la empresa PEMEX.

Carlos Elizondo Mayer Serra, investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica.

Sin duda, una ciudadanía educada es una ciudadanía que puede hacerse mucho más cargo de la información que tiene, en sus dos conceptos que como ciudadano y consumidor tiene.

De los estudiantes de 15 años en este país, que pueden estar en tercero de secundaria o en primero de preparatoria, y que acuden a escuelas privadas, a los cuales estudian la OCDE y PISA en un esfuerzo por comparar lo que esos jóvenes han aprendido, las habilidades que ellos han desarrollado en el sistema educativo, vemos que alrededor del 11 ó 12 por ciento son estudiantes de escuelas privadas, y podemos presuponer que los papás de quienes están en esas escuelas privadas son gente con una educación muy por arriba del promedio, pero que tienen los recursos para pagar esta educación.

Y lo que PISA nos muestra es que resulta mucho más fácil educar a quien tiene un mejor nivel socioeconómico. Entonces, las cifras brutas sí nos muestran que las escuelas privadas están mejor que las escuelas públicas; pero lo que pasa es que un estudiante que venía de una casa con mejores condiciones, con libros, viajes, idiomas, qué se yo, si lo comparamos con estudiantes similares de escuelas públicas, que tienen similar nivel de ingresos económicos que los privados, con apenas un par de ajustes, resulta que la privada está peor que la pública.

Y el padre que paga el servicio de la educación de su hijo, dispone de uno gratis que no lo usa; aparentemente es casi igual que el privado, pero en el gratuito hay un importante

dato que es, que no aprenden idiomas, y los padres saben que eso vale en el mercado; pero van y compran un servicio y no se informan, porque hasta hace muy poco no se ha presionado para que hubiera una cierta transparencia en cuestión de rendimiento, alguna prueba como la que ahora están haciendo en ENLACE, que algo nos diga el desempeño en la escuela privada.

Ésa es mi hipótesis, como tal lo planteo, en el sentido de que a los padres no les preocupa porque éste es un mundo donde no competimos, donde en general hay poca competencia, y tenemos muchos indicadores al respecto, por lo que se está mandando a los hijos a educarse, menos para aprender y más para ver a quién conocen. Es un mundo de networks por todos lados, el sistema educativo es un club social más donde se meten los agentes para vincularse con los mercados o los no mercados, con los espacios de trabajo hacia adelante.

Siendo así, si tú no construyes desde el fondo, si no vas construyendo la necesidad de competir en todos los ámbitos, el incentivo mismo a educarte mejor no importa, porque las ganancias no se asignan fundamentalmente con base en el estudio.

Veamos el caso de lo que está sucediendo con los maestros en estos momentos. A mí me parece un escándalo que alguien pueda estar, en esta ocasión, del lado de los maestros, cuando por lo que están protestando es que no quieren romper el privilegio de heredar y vender sus plazas.

Lo único que quiere hacer la SEP es que las plazas se asignen por mérito. Es algo tan de sentido común, que quién podría estar del otro lado, quién podría salir a dar la cara defendiendo eso en un país donde nos hemos acostumbrado a que todo es un gremio y que, entrando en ese gremio, adquieres privilegios; de esa manera, no te importa mucho competir, no te importa mucho educarte, no te importa mucho informarte; te importa estar dentro del gremio, defenderte dentro del gremio y construir una vida entorno a ese gremio.

Yo creo que, en parte, por eso era un poco el énfasis en este papel del consumidor y el ciudadano, dado que si no me desarrollo aquí, entonces no trabajo; de ahí también la importancia de la competencia como instrumento para ir generando los incentivos para consumir mejor, prepararse mejor, ser un mejor ciudadano; pero si no hay competencia, no tiene sentido hacerlo, no tiene sentido para nadie de los que están en la cadena de las decisiones.

Ésa es mi hipótesis, la dejo como tal, donde pienso que se refleja un poco el problema.

Y respecto al problema del sindicato -creo que lo dije desde la primera vez que vine acá- una gran omisión de nuestra legislación que se trató de subsanar y no se ha logrado, es la opacidad en las cuentas de los sindicatos, no sólo del dinero que les provee el sector

público así como apoyos de todo tipo a los sindicatos del sector público, sino del dinero de los agremiados; esta idea de que no toquemos la autonomía de los sindicatos y de no meternos en su vida, es una visión feudal de la autonomía. El accionista minoritario de una empresa que cotiza en bolsa, tiene a la autoridad de su lado para asegurarle que conozca cuál es la información de la empresa en la que está participando, tiene reglas como accionista minoritario; el Estado debería garantizar a todos los agremiados la posibilidad de saber dónde están sus recursos y cómo se gastaron, independientemente de que sean recursos públicos o no.

Es evidente que hay una enorme omisión, una enorme carencia; se entiende bien de dónde viene y quién es cada actor de los que no querrían que esa información se conociera. Yo me metí a las páginas de los principales sindicatos y el tema presupuesto no existe, o sea, en las páginas de los sindicatos no existe; no es un tema, es el patrimonio personal de un grupo y se acabó el problema.

Ciertamente ahí hay un problema serio; los dos actores que han propuesto una reforma energética, tibia como es, no se han querido meter con el sindicato; y sin duda, la mejor forma de hacer que ese sindicato se disciplinara sería otra vez competir, que viéramos cuánta gente realmente apoya a sus actuales líderes.

Es una discusión extrañísima ésta donde queremos más refinerías en México y aquí todas las refinerías de PEMEX pierden dinero, todas. La única que gana dinero es la que tenemos con Shell en los Estados Unidos que tiene -nunca he podido ver esos datos- ¿cuánta gente?; es decir, si pudiéramos simplemente comparar con cuántos trabajadores se puede hacer un pozo y con qué efectividad, suponiendo que fuera y que no tuviera referencia, sin para nada vender el petróleo a los extranjeros tuviéramos un elemento disciplinador que es la competencia, obtendríamos más información y serviría para que el sindicato recibiera una presión distinta a la que hoy tiene.

Ali Haddou, secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia.

Sobre el tema educativo no cabe duda de que tenemos que trabajar mucho en ese sentido, pero me parece importante también evitar a toda costa que eso sea la justificación para una actitud paternalista del gobierno en la manera de regular.

Y les pongo un ejemplo muy concreto, no por señalar a nadie, cuando yo estaba en la COFEMER había una discusión bastante intensa sobre la regulación de la información, sobre ciencia energética de los refrigeradores y ese tipo de consumibles, y parte del argumento de quien lo estaba promoviendo decía que el problema es que la gente no entiende, así que lo que deberíamos hacer es prohibir los refrigeradores que sean

ineficientes, aunque sean más caros y, francamente, se me hace insostenible ese tipo de argumentos.

Cierto es que tenemos muchos rezagos educativos y a la mejor no somos comparables en términos de capacidad de análisis de otros países, pero hay una responsabilidad de hacer comprensibles los costos, y si no lo estamos haciendo estamos causando un daño importante a los consumidores en general.

Y sobre los sindicatos y la cuestión de PEMEX no tengo mucho qué decir, pero como consumidor particular veo que viene en los recibos de luz un recuadro donde dice que el costo de este servicio es apoyado por un subsidio, lo que implica que la empresa le está haciendo el favor al consumidor de subsidiar su consumo de electricidad, y en mi caso no entiendo cómo puede haber subsidio.

Pero creo que es importante saber en qué consiste ese costo y, como dice Carlos, ¿cuánto estamos haciendo con cuántos empleados en México?

A mí me gustaría saber cuáles son esas medidas comparativas de eficiencia, para ver si realmente le tengo que estar agradeciendo a la Compañía de Luz ese subsidio a lo mejor se puede bajar muchísimo el costo, y yo creo que en la medida en que hacemos más claro cuánto nos están costando esas cosas, ya sean los sindicatos o la capacidad administrativa de las propias empresas, lograremos beneficios para todos los que tenemos que pagar por este servicio.

Pregunta: Jorge Macías, Unidad de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Guanajuato.

Si me permite, una pregunta rápida. Va para los dos ponentes, porque toca puntos que señalaron en sus presentaciones. Quiero conocer su opinión en relación con un punto que creo que nos está faltando respecto al ejercicio del derecho de acceder a la información.

El ejercicio de todo derecho siempre lleva o conlleva una responsabilidad, pero ése es un punto que no hemos destacado y creo que sí nos estaría haciendo falta destacarlo.

¿Por qué el señor Elizondo destaca que se está encadenando el actuar de los servidores públicos? Yo iría más lejos, diría que ya cada día se les está satanizando a los servidores públicos su actuar.

Y respecto de lo que dijo el señor Ali, habló de que la información puede ser utilizada por terceros conforme a sus intereses, y este hecho limita que precisamente la información se ponga a disposición de las personas.

Entonces, sí trabajemos para que se ejerza ese derecho de acceder a la información, pero opino -y ése es el punto particular para ustedes- que sí debemos hacer énfasis en que el ciudadano que acceda a esa información haga un uso responsable de la misma.

Carlos Elizondo Mayer Serra, investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica.

El punto me parece muy importante. En el caso de información lo he discutido con Juan Pablo y con otros comisionados en el pasado, y sé que la ley es lo que es, y cualquiera puede mandar cuantas solicitudes desee, pedir lo que quiera, porque no hay costo alguno para el ciudadano.

Yo creo que habría que tener un régimen que también estableciera una responsabilidad del otro lado. Y voy a poner un ejemplo en otro ámbito. Si en el Reino Unido, que suma a la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, te amparas o emprendes una acción equivalente para un acto del gobierno, si pierdes tú debes pagar el costo judicial del proceso.

Ahí, la idea de una demanda frívola para ganar tiempo, para distraer los recursos y la atención del gobierno, no existe, porque hay una corresponsabilidad por el lado del ciudadano cuando presenta un recurso como éste.

Entonces, yo creo que lo que tendríamos que hacer es inclinarnos hacia un régimen donde, en lo general, los derechos estuvieran más claramente asociados con las responsabilidades.

Ali Haddou, secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia.

Yo creo que el problema es realmente, el mal uso de la información que se pueda dar se protege en cierto sentido con criterios de confidencialidad y reserva; por lo demás, si alguien hace un mal uso de la información, pienso que ya es tarea de todos combatir ese uso en el mercado de las ideas.

A mí no me gustaría estar restringiendo el acceso con base en ese tipo de argumentos. Pero generalmente, si alguien hace o trata de manipular la información, es precisamente con la información correcta y con una argumentación clara y contundente que se puede contrarrestar ese tipo de abuso.



Ponente:

Roberto Tapia Conyer, director general, Instituto CARSO de la Salud.

Moderadora:

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.



El derecho a saber y la instrumentación de las políticas de salud

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.

Es con gran gusto que presento y coordino esta mesa, que aporta sobre la calidad de la información pública en México.

Ya tenemos acceso a la información del Gobierno, ¿pero dice la verdad esa información?, ¿está completa?, ¿resulta útil?, ¿hay una rentabilidad social en la información que está a nuestro alcance?

Sobre eso aportarán las presentaciones y de eso habrá discusión en esta mesa.

Doy la palabra al doctor Gilberto Calvillo quien es Presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, originario de la Ciudad de México. Es doctor en investigación de operaciones y tiene una gran trayectoria en el INEGI.

Roberto Tapia Conyer obtuvo el título de médico cirujano en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, es maestro en Salud Pública, maestro en Ciencias por la Universidad de Harvard y doctor en Ciencias por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro de la Academia Nacional de Medicina, de la Academia Mexicana de Cirugía y de la Academia Mexicana de Ciencias, así como de la Sociedad Mexicana de Salud Pública, de la cual fue Presidente.

Miembro de Alfa Omega, Alfa Honor Medical Society; sus credenciales académicas y aportaciones a la salud pública, son ampliamente reconocidas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, lo enlista dentro del Sistema Nacional de Investigadores como investigador Nivel Dos y ha sido certificado como especialista en Salud Pública por el Consejo Nacional de Salud Pública, A. C.

Asimismo, ha recibido diversos premios y reconocimientos, entre los que destaca la Medalla al Mérito Sanitario 2000.

El doctor Roberto Tapia Conyer cuenta con una amplia producción bibliográfica, que incluye la publicación de múltiples artículos en las más prestigiadas revistas científicas y la autoría de libros sobre temas de salud pública; es editor general del Manual de Salud Pública, en primera y segunda ediciones, y autor del libro Las adicciones, dimensión, impacto y perspectivas, también en primera y segunda ediciones, entre otras publicaciones.

Actualmente es Director General del Instituto CARSO de Salud, y nos ha hecho el favor de venir hoy a la Semana de Transparencia a hablarnos con la representación del doctor Julio Frenk pero, por supuesto, con voz propia.

Estoy convencida de que el tema de salud es uno de los puntos nodales donde se juntan, de manera más delicada y trascendental, el acceso a la información pública, la disponibilidad de datos públicos, la posibilidad de construcción de estadísticas en medicina y, al mismo tiempo, la protección de los datos personales en los expedientes médicos.

Es uno de los temas trascendentales en donde la transparencia tiene mucho que aportar y, en donde la protección de datos personales requiere una exigencia muy precisa.

Roberto Tapia Conyer, director general, Instituto CARSO de la Salud.

Muy buenas tardes, agradezco en verdad la distinción de estar aquí con ustedes; como ya se mencionó, para dar lectura al documento elaborado con ideas de Julio Frenk a quien, justamente cuando fue invitado a participar en esta Semana, su agenda le permitía compartir esta reunión.

Pero para mí es un honor y, obviamente, un gusto compartir ideas que, a su vez, hemos elaborado de manera conjunta, y que espero transmitir de manera fidedigna en torno al tema, como ya se mencionó en la Mesa, del "Derecho a saber y la instrumentación de las políticas en salud"; en este contexto, hemos precisado el de esta presentación, como "El Derecho a la protección de la salud y el derecho a la información".

Inicio retomando las palabras de Michael Ignatieff Kenen , relativas a que los derechos son la expresión de nuestra identidad moral como pueblo, y en el intento por dar un significado legal a nuestros valores más entrañables como son la libertad, la igualdad y el respeto.

En una sociedad en transición democrática, pocos derechos hay tan anhelados, necesarios y dignos de garantía, como el derecho al acceso a la información. Por ello es que destaca, entre las muchas reformas del Estado mexicano, la que establece el derecho a la información que, como ustedes bien saben, se formalizó el 10 de junio de

2002, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para conseguir el mejor gobierno posible, decía don Daniel Cosío Villegas, algo muy interesante que él decía: que es necesario evitar el desdén del ciudadano por participar en los asuntos públicos.

La participación ciudadana, sin embargo, no debe limitarse a los procesos de elección, por importantes que éstos puedan ser; la democracia existe también en la participación de los ciudadanos, en la discusión de los temas de interés local, regional, nacional, incluso internacional, en la definición de la agenda pública.

Para garantizar la participación efectiva de la población en los asuntos públicos, es indispensable la información; con ella, los ciudadanos documentamos nuestras posturas respecto de los retos que el país enfrenta, juzgamos la pertinencia de los programas y políticas y podemos evaluar los resultados del quehacer gubernamental.

Pero además, en el campo de la salud, la información facilita la incorporación de nuevos y mejores hábitos de vida, ayuda a modificar ciertos comportamientos y actitudes en ocasiones nocivos contra nosotros mismos, mejora la utilización de los servicios de salud y favorece el apego a los tratamientos prescritos.

En diversos estudios se ha demostrado, además, que el acceso oportuno a información en salud reduce los costos de la atención médica, que sobre todo se reflejan en la reducción de su estancia hospitalaria, en el caso de las personas que tienen que ser internadas.

Estos dos asuntos, la información para el empoderamiento del individuo y la información para el empoderamiento del ciudadano en el cuidado de la salud de su comunidad, son los temas que me gustaría discutir en los próximos minutos.

Se trata pues, de dos procesos íntimamente relacionados, que constituyen pilares de lo que se ha denominado "la democratización de la salud".

La educación en salud es un medio a través del cual, entre otras cosas, se construye la capacidad para acceder, para entender, analizar y utilizar la información que a su vez, favorece el bienestar y mejora la calidad de vida; a esto se le ha denominado "el alfabetismo en salud".

Existen dos vertientes fundamentales de la educación en salud: la educación en salud clínica, en la que simplemente como ciudadanos estamos más interesados cuando nos encontramos en una circunstancia que ha afectado nuestra salud, y la educación de salud pública que compete mucho más a la ciudadanía.

La educación en salud clínica está dirigida al individuo, la ofrecen los prestadores de servicios en su interacción con el paciente, y busca brindar a éste, elementos que faciliten su condición o situación de enfermedad que presente en ese momento.

Un buen ejemplo de este tipo de educación es la orientación nutricional, que los médicos o las enfermeras les dan a los pacientes que sufren de hipertensión o diabetes. Estoy colocando estos dos ejemplos, porque son literalmente las dos causas de enfermedad más importantes que hoy prevalecen en nuestro país.

Los efectos directos e indirectos de una pobre educación en salud clínica entre la población en general, se han podido identificar incluso entre médicos; dentro de los primeros destacan la falta de apego a los tratamientos prescritos y los errores en la medicación.

Dentro de los efectos indirectos, sobresalen los problemas de acceso y utilización de los servicios de salud.

Aquí, los analfabetos en salud, por ejemplo, no saben cuándo acudir a los servicios de salud ni a qué tipo de servicios recurrir.

En diversos estudios, también se ha podido demostrar la relación que existe entre la pobre educación en salud y el desarrollo de complicaciones.

En los pacientes hipertensos, por ejemplo, se ha observado una fuerte asociación entre una buena educación de salud clínica y el control de las cifras de presión arterial que, eventualmente, se refleja en una baja de la frecuencia de sus complicaciones.

Adicionalmente, los bajos niveles educativos en salud tienen repercusiones en la economía, ya que los pacientes con pobres conocimientos en salud muestran una menor habilidad para manejar condiciones crónicas y, por lo mismo, hacen un uso más frecuente de los servicios de salud. Hay una clara relación entre la desinformación o la falta de claridad en la información y el abuso en la utilización de los servicios de salud.

Por el otro lado, la educación en salud pública se dirige a grupos poblacionales, ya no al individuo, sino a todos en su conjunto. Hace uso de los medios masivos de comunicación y proporciona información general sobre estilos de vida saludables, prevención de riesgos, detección temprana y atención oportuna de enfermedades.

Un ejemplo de la importancia de la educación en salud pública es, justamente, la diabetes. Esta enfermedad es responsable por más del 25% de las muertes que ocurren en México actualmente, entre los 40 y los 60 años de edad.

Se calcula que en México hay más de ocho millones de personas que viven con diabetes, la mayor parte de ellos, sin embargo, no saben que padecen esta enfermedad.

Una de las principales tareas en materia de educación en salud pública es diseminar información para que la población, con los factores de riesgo, acuda a realizarse pruebas diagnósticas para la detección oportuna del padecimiento, lo cual favorecería sin duda su control, ya que el control de sus niveles de azúcar reduciría las complicaciones e incidiría positivamente en la tasa de morbilidad y en la tasa de mortalidad por esta causa.

Pero, además de proporcionar información a los pacientes en el ámbito clínico y en el público, también se debe hacer en el ámbito comunitario, para así promover conductas saludables, facilitar el autocuidado de la salud, incrementar el apego a los tratamientos prescritos, prevenir riesgos y facilitar la detección temprana y el tratamiento oportuno de las enfermedades; es necesario garantizar el acceso a información que permita a los ciudadanos ejercer sus derechos de influir en el diseño de la agenda sectorial y participar en la toma de decisiones, que es el segundo de los temas de esta presentación.

En 1983 se incorporó a nuestra Constitución el derecho a la protección de la salud, cuyo ejercicio universal realmente fue efectivo hasta 2004, con la creación del sistema de protección social en salud que tiene, en el Seguro Popular de Salud, a su brazo operativo.

De acuerdo con Viviane Brachet Staehling, la transformación de la protección de la salud en un verdadero derecho ciudadano exige, por encima de todas las cosas, la definición de un conjunto de servicios que todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral por nivel de ingreso, deben recibir y, por lo tanto, pueden exigir.

Hoy, en México, los afiliados a las instituciones de seguridad social, incluido el Seguro Popular de Salud, tienen garantizado el acceso a un conjunto amplio de servicios que protegen su salud.

Este derecho, sin embargo, pueden ejercerlo de mejor manera si dichos afiliados cuentan con información precisa sobre las intervenciones que les garantiza su seguro.

La nueva Ley General de Salud establece que los afiliados al Seguro Popular de Salud tienen acceso a las intervenciones y los medicamentos respectivos, incluidos en el Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud, que hoy suman un poco más de 257 intervenciones, que representan más de 90% de las demandas de atención en las instituciones públicas.

Además, tienen derecho a un paquete de intervenciones de alto costo, dentro de los que se incluyen, entre otros, los tratamientos para el cáncer en niños y como el de mama, y las acciones necesarias para que las personas que viven con VIH reciban el tratamiento antirretroviral.

Un procedimiento esencial para garantizar que los afiliados al Seguro Popular de Salud puedan ejercer, de manera efectiva sus derechos, es proporcionarles información precisa

sobre tales intervenciones, es decir, cuidar el lenguaje, la claridad y el entendimiento preciso de en qué consiste cada una de esas intervenciones y, también, sobre las unidades a las que pueden recurrir para recibirlas.

Brachet identifica otros elementos que ayudan a convertir la atención de la salud en un derecho ciudadano. Uno de ellos es la existencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, que fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas.

El acceso a la información pública juega, a este respecto, un papel muy importante. Los legisladores, los partidos políticos, las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general deben contar con todas las facilidades para acceder a la información que les permita dar seguimiento a la operación de los servicios públicos de salud y a sus resultados.

Tal vez este último es uno de los elementos en el que menor atención se presta, y se va mucho más hacia la solicitud de información y transparencia en el ejercicio de la ejecución de los servicios, pero se presta poca atención al resultado final.

Así pues, la información en materia de salud comprende la información sobre la naturaleza, la magnitud y la distribución de los retos en salud que la población enfrenta, y se enfatiza en conocer más a qué retos estamos expuestos.

La información sobre la magnitud y distribución de los recursos con que cuenta el sistema mexicano de salud, ofrece elementos para atender los retos, pues nos da a conocer la dimensión del problema y qué tenemos para atender el problema.

También es muy importante la información sobre la calidad, seguridad y oportunidad con la que se ofrecen los servicios de salud, así como la información sobre los resultados que estos recursos y servicios están generando en materia de trato a los usuarios, en lo que respecta a la protección financiera a las familias y, sobre todo, las condiciones de salud ya más generales en la población.

Sin embargo, contar con información confiable en todos esos rubros no es una tarea fácil; por fortuna, las instituciones responsables de la información de salud en el país han hecho un gran esfuerzo por generar estadísticas confiables y oportunas, a través del desarrollo de nuevos subsistemas. La mejora en la calidad de la codificación de diagnósticos y procedimientos, la capacitación y supervisión de los recursos humanos, para mejorar la integridad y calidad de los registros clínicos y de salud pública, y el diseño e implantación de encuestas que han ampliado considerablemente el universo de la información, y permite que no nos quedemos con las fuentes de información mucho más tradicionales así como ir en busca de esa información directamente, en el ámbito poblacional.

Un ejemplo que ilustra con mucha claridad la actitud en el trabajo sobre esta materia, es el tema de la mortalidad materna. Tal vez uno de los elementos que demuestran todavía el rezago en que se encuentra México -si bien somos uno de los ocho países que estamos mejor orientados hacia el cumplimiento de las metas de desarrollo del milenio-, en el caso de muerte materna estamos fuera de curso para alcanzar las metas correspondientes marcadas desde 1990 y que se cumplirían en 2015.

Disponer de cifras de mortalidad materno objetivas ha planteado muchas dificultades, debido a la existencia de serios problemas de subregistro.

A finales del siglo XX, en 1999 y 2000, calculamos que más del 40 por ciento de las muertes maternas que se presentaban en el país, no se registraban o se registraban de manera inadecuada.

Para abatir estos problemas, en el año 2002 la Secretaría de Salud, INEGI y el Registro Civil diseñaron una metodología que permitió analizar cada caso de muerte en mujeres en edad reproductiva. Gracias a este esfuerzo, hoy se puede conocer de manera más precisa la realidad del país en esta materia.

Esto permite a las autoridades sanitarias diseñar intervenciones más efectivas, para reducir las muertes maternas, en lo que es uno de los principales objetivos del desarrollo del milenio.

En salud, hay tres objetivos, cuatro, cinco y seis. El cuatro está relacionado con la salud de los menores de cinco años. El cinco, relacionado con la muerte materna, y el seis relacionado con el control de enfermedades transmisibles como VIH, paludismo, malaria y tuberculosis, entre otras.

Hablemos ahora de la evaluación que, por su parte, contribuye a mejorar la operación de los servicios y programas, y también a la transparencia y a la rendición de cuentas. Esta actividad comprende, no solamente la medición de la disponibilidad de recursos, el análisis de los procesos y la verificación de cumplimientos de las metas sino, sobre todo, la cuantificación de los efectos de los servicios y programas en las condiciones de salud de la población.

Como pueden ver, hemos insistido en este tema, en el que creo que hay una mayor conciencia por conocer la inversión y la cantidad de recursos que entran al sistema, pero tenemos muy poca información sobre los resultados, obviamente, de la eficiencia en el uso de esos recursos.

Ésa es una etapa ya mucho más elevada de concientización social, para la que debemos ocuparnos en procurar mayor información, en cómo solicitar esa información y, por ende, en un mejor uso de la misma.

También en este ámbito, si bien hay limitaciones, se han logrado avances. En primer lugar, la mayor parte de las instituciones de salud ya cuentan con áreas dedicadas a la evaluación de sus programas prioritarios. Esto ha permitido hacer varias evaluaciones. Por ejemplo, se evaluó el Seguro Popular de Salud, el Programa Arranque Parejo en la Vida (que es, inclusive actualmente, un programa dirigido a abatir la muerte materna). También se ha evaluado el Programa sobre la Cruzada por la Calidad de los Servicios de Salud y, una evaluación de especial trascendencia, que es la evaluación del Programa Oportunidades.

También es importante hacer mención del informe periódico del Observatorio del Desempeño Hospitalario, el cual evalúa de manera comparativa el desempeño de los hospitales de las diversas instituciones públicas.

Cabe mencionar, asimismo, que en el año 2006 se creó en México el Consejo Nacional de Evaluación de la Políticas de Desarrollo Social, ya conocido ampliamente por quienes estamos en esta sala, el CONEVAL, cuya misión es revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos de los programas de desarrollo social del Gobierno Federal incluidos, obviamente, los programas y políticas en salud.

Por último, vale la pena destacar también la publicación anual del informe de rendición de cuentas, donde se hace una evaluación comparativa de los logros de los sistemas estatales de salud. Seguramente recuerdan ustedes que el sistema de salud, que en especial lleva como conducción de rectoría la Secretaría de Salud, está descentralizado en México desde hace varios años, y está mucho más consolidado ahora con el Seguro Popular de Salud. Es necesario ver esa comparación de desempeño y de la utilización eficiente de los recursos que se están canalizando hoy a las entidades federativas, por lo que conviene, no sólo dar transparencia a la información y rendición de cuentas del ejercicio federal sino, además, que lo hagan sus correspondientes y socios operativos más importantes, que son las entidades federativas.

Pero también este desempeño ha llevado a desarrollar el análisis comparativo de las instituciones federales públicas, de su eficiencia en el ingreso y egreso, y los resultados correspondientes de las instituciones que conformamos, en su conjunto, las instituciones públicas, sobre todo, porque en un sistema de salud como el nuestro, también tendríamos que sumar las instituciones privadas, pero literalmente hay mucha más información en las instituciones gubernamentales, dado que los mecanismos de documentación y de transparencia de información son dirigidas a ellas.

Además de utilizar las fuentes regulares de información para la elaboración de este informe, se han llevado a cabo una encuesta de evaluación del desempeño y dos encuestas nacionales de satisfacción y trato; no entraré al detalle de las mismas, pero obviamente arrojan una especie... llamémosle de rango de una dispersión, en donde todavía hay un gran sesgo en la respuesta del usuario de las instituciones públicas,

porque muchas veces, si tomamos a este usuario en una encuesta de salida en un hospital, se siente en la obligación de responder favorablemente a la institución y no necesariamente, es tan amplia su respuesta en relación con el trato.

Pregunta: María de los Ángeles Cano, ONG.

Tengo una pregunta que me ha llamado la atención, por la ausencia del tema. ¿Qué tanto tienen destinado y qué tanta importancia le están dando al gasto para la atención de las drogas?

No escuché algo relacionado con los adictos y, a nivel nacional, las drogas han creado una enorme cadena de problemas sociales, ya que no solamente es asunto de salud individual, sino también es de salud pública, es de educación y se está propagando.

Roberto Tapia Conyer, director general, Instituto CARSO de la Salud.

No tenía mi intervención el propósito de entrar en detalles, pero yo me circunscribí a sólo dos ejemplos, que fueron los de diabetes e hipertensión.

Hay otros temas como el que usted planteó; por ejemplo, el consumo de sustancias lícitas e ilícitas, porque cuando hablamos de drogas también se debe incluir a la nicotina que está en el tabaco, que es lícito y del que, incluso como ciudadanos, toleramos el daño que nos provoca.

Luego tenemos las ilícitas, que socialmente provocan, por las razones que todos conocemos, los problemas vinculados con su venta, distribución, etcétera.

Pero créanme que, incluso, al haber trabajado mucho en el tema, México ha sido uno de los países que más información tiene sobre el consumo de drogas (estoy hablando de países comparables en economías similares).

Recientemente el actual titular de la Secretaría de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, acaba de dar a conocer los nuevos resultados de la última encuesta de adicciones; son encuestas poblacionales muy difíciles de considerar su nivel de precisión porque, imagínese, si usted le pregunta a un adolescente en su hogar si ha consumido marihuana o ha consumido cocaína, y él sabe que su mamá o su papá están en la habitación contigua, y, obviamente, va a oponer serias reticencias para dar la respuesta.

Sin embargo, nos da un guión, una muy buena guía: el dato que se tiene es que ha crecido en México, de manera muy significativa, el consumo, pero más que el consumo, ha cambiado el perfil de consumo de drogas.

Hemos pasado de hace 20 o 25 años, del problema número uno que eran los inhalantes; después fue la marihuana y hoy, estamos viendo el consumo de cocaína y metanfetaminas, debido a los canales de distribución y el abaratamiento de la droga misma.

Esta información está disponible, creo que se puede dar, pero a mí me gustaría llevar su pregunta a otro plano, esto es, ¿cuánta inversión, tanto financiera como en recursos, tenemos en nuestro país, y si son o no suficientes para la dimensión del problema que estamos viviendo socialmente?

Entonces, creo que se podría anticipar que no, pero el asunto es que hay que empezar a medir. Creo que en el tema, cuando estamos hablando de transparencia, está implícita una acción que es, la métrica de los procesos y de los resultados.

No podemos tener transparencia si no hay medición, si no hay evaluación. Por eso insistía en que ahí están los datos; podemos tener nuestras grandes sobre la calidad, como decía la comisionada, pero desde luego México ha tenido y tiene una estandarización bastante buena, y ya está accesible a los medios.

Usted toca uno de los temas más de detalle, pero es uno de los temas sociales tal vez de mayor impacto, no tanto por la movilidad sino por el impacto social que tiene en el deterioro del tejido social correspondiente.

Pregunta: Jorge Gutiérrez Gil, Servicio al Público del DIF-DF.

Es muy importante lo que acaban de decir en cuanto a la métrica de los programas. Yo creo y lo expuso muy claramente el doctor, que es muy importante tener un programa, ejecutarlo, evaluarlo cuantitativa y cualitativamente.

Es decir, los recursos, las metas, los procedimientos, pero creo yo que todavía estamos en pañales o en un avance muy incipiente en una cultura de la evaluación.

Yo quisiera escuchar su opinión al respecto, como primer punto, y como segundo punto, muchas veces evaluamos nuestros programas y nuestras instituciones de manera vertical.

Es importante que el Gobierno Federal y los gobiernos locales evalúen también horizontalmente, esto es, que exista una coordinación entre las distintas instituciones que manejan programas afines.

El ejemplo más claro lo tenemos en materia de salud, encadenado o coordinado con el aspecto de seguridad, con el aspecto de educación, etcétera.

Roberto Tapia Conyer, director general, Instituto CARSO de la Salud.

En el primer tema tenemos avances importantes en la medición cuantitativa. Ya la Comisionada hablaba de esta evaluación cuantitativa en la utilización de los recursos en VIH, en el caso de las personas con VIH-Sida y podemos decir que esa métrica está bastante acertada, es decir, se asocia bien.

¿Cuál es el paso a seguir en la evaluación, que es el gran reto? Pasar al componente de impacto, a la parte cualitativa y, utilizando el mismo caso, podemos decir que una persona que vive con VIH, hoy con los recursos fiscales, recibe su tratamiento y vamos a asumir que tiene suficiente dosis, que no tiene problemas de acceso, que le surten adecuadamente, por lo tanto está su medicamento ahí, lo tiene en su poder.

¿Cuánto podemos medir si la persona se los toma adecuadamente? Por eso hablaba yo en el documento, de la importancia de tener información sobre la ejecución de la prescripción correspondiente.

En un análisis, digamos, muy superficial, se puede pensar que de 20 a 25% de quienes llevan el tratamiento, tienen dificultades en su uso cotidiano. También lo podemos ver en las personas que, tienen tratamientos crónicos, en los que deben hacer uso del medicamento diariamente, hay días en que se les olvida tomarlo. Eso es parte del vacío, llamémosle, de información, que debería de ir totalmente ligado a la utilización del recurso y la efectividad del recurso.

Yo diría que tenemos lagunas y dificultades muy serias, inclusive de recursos y para poder evaluar la parte cualitativa, y ahí totalmente coincido con usted.

En el otro rubro, el de la evaluación horizontal, yo agregaría a lo ya dicho por usted, que ése es, incluso, el tema de la evaluación de incorporación del ciudadano en que habrá de evaluar esos programas. Es decir, si es, no sólo evaluación vertical, sino un tanto en el punto de vista del proveedor y no necesariamente del beneficiario del programa.

Cuando ya entramos a analizar, por ejemplo, el Programa Oportunidades, para conocer el impacto en desnutrición, vamos a ver muy bien que sí hay ya una mejora sustancial en el crecimiento y la disminución de los niveles de desnutrición en los niños menores de cinco años, en las zonas marginadas de México.

Pero, ¿qué tanto el proceso fue evaluado? ¿La gente está satisfecha? ¿Las pláticas que se dan le son significativas? Esos son temas que conformarían más ese componente, llamémosle horizontal, cualitativo y de integración de los programas.

Aprovecho su pregunta para hablar de un tema muy importante, y es la eficiencia de los recursos. Cuando usted habla de esta evaluación horizontal entre las instituciones, ¿por qué aceptamos como ciudadanos que en un espacio geográfico determinado se tripliquen los recursos técnicos?, es decir, ya que existen las tres instituciones (Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social e ISSSTE), cada una con su tomógrafo, deberíamos poder decir: existe una unidad de coordinación. Pero eso es de las cosas que, como ciudadanos, tenemos que empezar a exigir, pues es algo que implica eficiencia en la utilización de los recursos; sin embargo, se tiene todavía una visión muy segmentada de que el derechohabiente del seguro A, el del B y el del C utilice el tomógrafo correspondiente, cuando como ciudadanos vemos que se está desperdiciando 66% de una infraestructura.

Aquí entra también la cuestión de la eficiencia del uso de los recursos. ¿Se usaron bien? ¿El tomógrafo es de muy buena calidad? ¿Incluso hay quién lo opere? Pero estamos, literalmente, subutilizando dos de los tres equipos que ahí se están presentando.

Pregunta: Carlos Téllez, Unidad de Acceso del Poder Ejecutivo del estado de Chiapas.

Es una pregunta básicamente para la doctora Marván Laborde. A pesar de que el nuevo artículo Sexto constitucional sentó los principios o las bases en que se deben homologar la Ley Federal de Transparencia y sus equivalentes en los estados, todavía es difícil ejercer el derecho de acceso a plenitud.

Como usted sabe, hay estados cuya legislación dispone que, para poder hacer las solicitudes hay que ser oriundo de ese estado. Caso particular, si no es que ya se llevó a cabo la reforma correspondiente, es el estado de Quintana Roo.

Si yo, desde Chiapas, quiero solicitar la información a Quintana Roo y no soy quintanarroense, simple y sencillamente no puedo hacerlo. Hay otros estados donde la solicitud no se puede presentar por medios electrónicos, sino hay que acudir y presentarla por escrito en la entidad correspondiente.

Si estoy en Chiapas, me es difícil trasladarme a Coahuila para solicitar esta información. ¿Por qué traigo a colación esto?, por lo que comentaba el doctor Tapia, y también la doctora Marván.

En el 96, en la administración del doctor De la Fuente, se descentralizaron los servicios de salud hacia los estados, y son en este momento los estados los que ejercen la mayor parte de los recursos públicos destinados a salud.

Los institutos de salud que se crearon, ése es el esquema que se diseñó: institutos de salud, organismos públicos descentralizados, sectorizados en todas las entidades federativas, son sujetos obligados de las leyes locales de transparencia y acceso a la información, no de la Ley Federal, sin embargo, ejercen recursos públicos federales.

¿Podría yo, desde Chiapas, solicitar información, a través del sistema federal, del SISI, a la Secretaría de Salud, para que me rindan cuentas respecto de cómo está ejerciendo el recurso el Instituto de Salud de Quintana Roo o de Coahuila, toda vez que desde mi estado no puedo hacerles solicitudes a esos estados?; una resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ¿podría obligar a los institutos de salud de las entidades federativas, respetando el hecho de que también hay órganos garantes en los estados? Ésa sería mi pregunta.

Y me quedé con las ganas de participar en el anterior panel, donde se hablaba de competencia, y el doctor comentaba el tema de que es necesario que los ciudadanos tengamos elementos para comparar, y un buen ejercicio, creo yo y lo pongo a consideración de los comisionados del IFAI y de los comisionados o consejeros de los órganos garantes locales de la COMAIP, sobre todo, es que se vuelva a impulsar el tema de la métrica de la transparencia en México, porque cuando los estados se vieron sometidos a la competencia, a que el ciudadano comparara qué portal de obligaciones es mejor, si el de Coahuila o el de Sonora, eso contribuyó a que esos portales precisamente subieran de calidad y que las leyes mejoraran, muchas gracias.

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.

Una de las cuestiones que animaron a reformar el artículo Sexto constitucional, fue precisamente esta situación que usted menciona, aunque en este momento no recuerdo si Quintana Roo ya cambió la ley, pero tiene que cambiarla, de esto sí estoy absolutamente segura y convencida.

La idea y la lógica es justamente que, conjuntando la reforma al Sexto constitucional, al quitar todo ese tipo de barreras entre los estados y entre los diferentes organismos de gobierno, el ciudadano pueda pedir a todas las secretarías de salud, a través de sistemas electrónicos, cuentas de cómo gastan y ejercen los recursos y, de alguna manera, como mexicanos -aunque evidentemente el derecho no se restringe solamente a mexicanos-, que podamos tener la posibilidad de comparar los 32 servicios locales de salud, tanto de los estados como del Distrito Federal y con el federal. ¿En qué medida podemos pedirle a la Secretaría de Salud cuentas sobre el dinero que se va a los estados?, solamente en la medida en que los estados tengan que rendirles cuentas a los ciudadanos directamente; es decir, la Secretaría de Salud no puede pedir algo que, por normatividad,

no le entregan las secretarías de salud estatales, pero sí se le puede ir dando seguimiento al dinero de muy diversas maneras.

Se pueden hacer solicitudes a la Secretaría de Hacienda sobre transferencias estatales, se pueden hacer solicitudes a la Secretaría de Salud; evidentemente hay un grado de complejidad en darle seguimiento a este dinero, pero sí se puede.

Permítame comentarle una anécdota que no tiene que ver propiamente con salud, pero que nos ilustra mucho. En el estado de Jalisco, a mediados del año pasado se levantó un diputado en el Congreso local y propuso un punto de acuerdo para que les entregara el Secretario de Finanzas un informe detallado sobre las transferencias petroleras; no sucedió nada.

A los quince días se levantó otro diputado, reiteró el punto de acuerdo, le tomaron su foto en tribuna, salió en la prensa pidiendo que el secretario de Finanzas les entregara cuentas sobre las transferencias del dinero del petróleo.

A las tres semanas, un tercer diputado vuelve a hacer lo mismo, y entonces un reportero que tiene una gran habilidad para utilizar el SISI, empieza a repartir en todas las tribunas, y le da a cada uno de los 40 diputados, las transferencias de Hacienda al estado de Jalisco. La primera pregunta de los diputados fue: ¿Quién te lo filtró mano?, ¿de dónde lo sacaste? Dijo: lo pedí en el SISI; el día en que el primer diputado se levantó a plantear un punto de acuerdo, yo fui a la sala de prensa que aquí nos tienen habilitada, que tiene Internet, aquí está mi solicitud; lo pedí en el SISI y me lo mandaron de Hacienda, es la respuesta oficial de Hacienda.

Éste es un buen ejemplo de que podemos conseguir mucha más información de la que creemos, si tenemos la paciencia y la dedicación de aprender a usar los medios necesarios.

Pregunta: Joel Herrera.

Lamento que el doctor Julio Frenk no estuviera en la conferencia, porque la trayectoria del doctor Frenk en materia de salud es trascendental y porque tenía dos preguntas para él, que quizás el doctor Tapia pueda contestar por la relación laboral tan estrecha que han tenido durante varios años.

La primera se refiere a las estadísticas confiables, o sea, ¿cómo tener estadísticas confiables de diversos organismos públicos nacionales?

Y esto me surge, porque una de las primeras preguntas que tenía para el doctor Frenk es ésta: ¿Por qué fue cuestionado por Philippe Mosdreath sobre un informe de la Organización Mundial de la Salud acerca de los indicadores de desempeño?

Esto se publicó en la Revista "Lancel" en 2003, y el doctor Julio Frenk nunca contestó precisamente a los cuestionamientos del manejo -según dice aquí, está en inglés-, del manejo poco ético de las estadísticas.

La segunda pregunta tiene también que ver con la situación de la eficiencia de los recursos, y va concretamente destinada en el asunto a preguntar: sabemos que se contrató un estudio de evaluación del Seguro Popular de Salud con uno de los institutos de la Universidad de Harvard y que fue otorgado a una antigua colaboradora del doctor Frenk en la Organización Mundial de la Salud. Y la pregunta concreta es: ¿Qué podemos ver la situación del monto y ver dónde están los resultados?, lo cual es evidentemente seguimiento.

Finalmente, una consideración muy breve. Es evidente que la transparencia, en efecto, tiene que ver con rendición de cuentas, pero también tiene que ver con combate a la corrupción.

Efectivamente, se está trabajando el asunto del archivo clínico, único, se está trabajando en diversas instituciones de salud, sin embargo, cuando estamos hablando de los instrumentos para portabilidad y los elementos, las credenciales para garantizar la portabilidad del seguro, para eficientar todos los instrumentos técnicos y de infraestructura, resulta que la Secretaría de Salud no es tan clara como debiera.

Y les pongo dos ejemplos muy concretos: dos solicitudes sobre portabilidad que se han hecho al Seguro Social directamente con base en una versión a Horcasitas, el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social y al Secretario de Salud, y, aparte de que se ha tenido que sufrir la prórroga, la contestación, el recurso de revisión, etcétera, no han contestado de una manera concreta.

Y el otro asunto, todavía está pendiente, aún cuando se contrataron las credenciales para garantizar la portabilidad todavía en el sexenio pasado, cuando el doctor Julio Frenk era secretario de Estado; aún no existen credenciales ni está concluido el método de enrolamiento; y no hay credenciales, fundamentalmente porque resulta que las credenciales que se mandaron a hacer no cumplieron con los requisitos técnicos.

Y esta situación de seguimiento sí tiene que ver con la situación de la participación de la ciudadanía que por cierto, una última noticia, aunque se molesten los funcionarios públicos: volvieron a salir reprobados en el Informe de Transparencia Internacional.

Roberto Tapia Conyer, director general, Instituto CARSO de la Salud.

No puedo contestar a título de Julio Frenk Mora a las dos preguntas que me hizo, pero sí puedo compartir el haber estado en cercanía del proceso.

El tema, imagínense ustedes, es que se utiliza la información proporcionada por los países registrados en la Organización Mundial de la Salud, que tienen como parte de sus obligaciones las de estar integrados en un organismo multilateral e informar periódicamente sobre diversos indicadores. Es, vamos a decir, tal vez un acto burocrático hasta ese momento.

Lo que se hizo fue tomar esa información proporcionada por los países, para hacer un análisis de comparabilidad; lo que mencionaba Carlos Tello es, ¿en qué momento empiezas tú a colocar el desempeño de uno comparado con un similar o con una circunstancia que me pueda decir: estás por arriba o por debajo de un estándar?

Eso fue lo que sucedió con el informe que se dio en la OMS en torno al desempeño de los temas de salud en el mundo, pero no sólo se dio eso, sino que había lagunas informativas de algunos indicadores, de algunos países que no informaron porque no querían, y que, por lo tanto, se utilizó un método de estandarización regional.

Es decir, si Bolivia, por poner un ejemplo, no daba la información, se le comparaba con un país en Latinoamérica similar y se hacían estimaciones de aproximación. Eso es válido en un análisis, llamémosle, de información en desempeño.

Pero, el punto más delicado, fue colocar ese análisis de desempeño en una tabla y poner, según desempeño de muchas variables, cuál era el país que tenía mejor desempeño y cuál era el que tenía el desempeño menos eficaz; obviamente, eso irritó a muchos países, pero créanme que la irritación valió la pena, porque a partir de ese momento, la información se elevó en calidad, en oportunidad y, sobre todo, disminuyeron los espacios, las lagunas de información que se tenían en los sistemas de información multilaterales en la Organización Mundial de la Salud.

Obviamente, al primero que lo hace se le puede atacar de falta de ética, de falta de procedimiento, sin embargo se dio y lo hicimos después aquí, en México, con los estados.

Ya lo decía la Comisionada o lo mencionaban ustedes también, que el presupuesto de la Secretaría de Salud, en más de 85%, es ejercido por las entidades federativas.

Entonces, no se le puede pedir cuentas ni rendición de cuentas al nivel federal, sin tomar en consideración la eficiencia del recurso a nivel estatal, y lo que se mencionaba aquí de que el 60% de los recursos que sólo se aplicaron en VIH-Sida estaba mucho en el uso y ejercicio del recurso por las autoridades de los estados, porque es donde se aplican los tratamientos correspondientes.

Por lo tanto, la métrica y la comparabilidad son obligados que necesariamente irritan, pero como dicen, es preferible un mal momento, pero que después permite una muy buena mejora en lo que se puede generar.

El segundo punto es la evaluación. No conozco el monto, realmente no participé en este proceso, pero lo que sí le puedo decir es que los resultados están; no tengo aquí una referencia específica, pero ya se han hecho varios foros, incluso hay una publicación de Lancet, exclusiva con los resultados de evaluación del Seguro Popular de Salud, y se puede consultar en la página de Lancet; es una monografía hecha en el año 2006; esa referencia sí se la puedo dar con mucho gusto.

Pregunta: Quiero preguntar sobre el desarrollo que tiene este expediente clínico electrónico y, también, la coordinación que existe entre la Secretaría de Salud y el Instituto para esos efectos, así como la importancia o trascendencia que tendría ese expediente clínico electrónico al que usted se refirió, Comisionada.

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.

Es un proyecto que va avanzado; es lo más que le puedo decir. Evidentemente no vengo de parte del Sector Salud, y la única coordinación que éste ha tenido con el IFAI, ha sido en relación con la protección de datos personales, el cuidar que, aún existiendo la portabilidad del expediente y la posibilidad de ser consultado desde cualquier terminal remota, se garanticen dos cuestiones que, en términos del IFAI, son fundamentales respecto a los expedientes médicos.

Una cuestión es, que el paciente pueda tener acceso a su expediente; en muchos otros foros hemos hablado ya sobre la necesidad de reformar la NOM que regula el expediente médico, por la que se garantiza solamente el acceso a un resumen del expediente clínico, y que el paciente ya tenga acceso al expediente completo. Se han conseguido avances grandes en términos de salud pública, tanto con el Secretario Frenk como con el Secretario Córdoba ahora y, la segunda parte consiste en que los trabajadores de la salud también tengan a este expediente, y que también se cuide la privacidad del individuo, que no haya malos usos, que haya sistemas de seguridad, que tenga acceso sólo quien debe tener acceso porque, no es lo mismo el acceso que debe tener una enfermera, que el que le corresponde al médico tratante. Es decir, en ese tipo de cosas hemos trabajado de manera conjunta pero, obviamente, la responsabilidad está en el Sector Salud.

Nos han invitado de manera muy generosa, pues tengo que decirlo y reconocerlo públicamente, a participar en estas mesas; inclusive nos hicieron el favor de invitarnos a una reunión que acaba de realizarse en Guanajuato, con todos los secretarios de Salud de todos los estados, para hablar tanto del expediente como del acceso del paciente al mismo.

Roberto Tapia Conyer, director general, Instituto CARSO de la Salud.

Si me permiten agregar desde una visión totalmente de ciudadano, que el gran reto de este momento, es que todavía tenemos múltiples sistemas que podrían quedar homologados. Es decir, el derecho a la salud, el derecho marcado en nuestra Constitución, está segmentado por tipos de derechohabiente; por lo tanto, el expediente de una institución necesariamente tiene que pasar a ser utilizado por el expediente de otra institución en términos de portabilidad.

Pero los sistemas de información, hoy en día, siguen también segmentados en las instituciones, porque están bajo la égida del interés del conocimiento de la institución misma, y no como sector y como un conjunto ya coordinado de sistemas de información.

Hay algunos ejemplos que rompen esta regla, medición de coberturas de vacunación, que están integradas; medición de algunas acciones muy específicas de programación, que están coordinadas, pero el genérico de la información está segmentada para la utilización propia de cada una de las instituciones, y creo que eso es algo que va a llevar a una siguiente reforma en salud, que sería la separación de la ejecución financiera de las instituciones con la ejecución de prestación de servicios.

Por el momento están interrelacionadas y, por lo tanto, no hay una clara separación de funciones entre el que paga y el que otorga, y eso también lleva a un conflicto, llamémosle de interés, en el buen sentido de la palabra, en el que no puede haber una separación de funciones y, por ende, la información está todavía con cierta estratificación, pero sería ideal que, a través de los sistemas electrónicos y los sistemas de notificación, estuvieran homogeneizados.



Semana
Nacional de la
Transparencia
2008

Ponentes:

Marco Tulio López Escamilla, coordinador general de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Seguridad Pública.

Agustín González Guerrero, director general de Asuntos Jurídicos, Procuraduría General de la República.

Ernesto López Portillo, director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.

Roberto Hernández Martínez, en representación de José Luis Santiago Vasconcelos, Secretario Ejecutivo para la implementación de las recientes reformas en materia de Seguridad Pública y justicia penal.

Mario Alejandro Vignettes del Olmo, en representación de Guillermo Valdés Castellanos, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Moderador:

Francisco Ciscomani Freaner, secretario de acuerdos del IFAI.



El derecho a la información y las instituciones de seguridad

Francisco Ciscomani Freaner, secretario de acuerdos del IFAI.

La pregunta obligada para los ponentes en esta Mesa es: ¿Pueden la transparencia y el acceso a la información fortalecer las políticas de seguridad en México?, ¿lo pueden hacer en el mundo?, ¿de qué manera estas políticas han influido en la efectividad de las acciones de nuestras fuerzas federales, en materia de seguridad?, y también, admitir, ¿de qué manera la política de transparencia y acceso a la información puede afectar estas acciones? Son preguntas donde tenemos siempre dos valores en tensión: la transparencia, el derecho ciudadano de acceso a la información y la secrecía con la que las instituciones de seguridad del país deben desenvolverse, a fin de obtener los resultados esperados, no únicamente por quienes están en el gobierno, por quienes están a cargo de estas instituciones, sino también por parte de la ciudadanía.

Marco Tulio López Escamilla, coordinador general de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Seguridad Pública.

El objetivo de esta reunión es contribuir a elaborar un diagnóstico de la legislación y las políticas de transparencia en los ámbitos de la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública; debemos recordar que el derecho es un conjunto de normas eficaces que regulan las relaciones inter humanas y limita, tanto el poder del individuo como el de la sociedad y, al mismo tiempo, establece y garantiza derechos a cada uno.

Precisamente en el ejercicio de estos derechos, la ciudadanía necesita para su desarrollo, para su crecimiento democrático, para la consolidación de un ámbito social de seguridad que le permita el desarrollo de todas sus actividades, que se le permita el ejercicio pleno de sus derechos; que se le otorgue como requisito sine qua non una información, pero

no una información sesgada ni imparcial ni engañosa; tiene derecho el ciudadano mexicano a una información adecuada, oportuna y veraz, para así estar en condiciones de intervenir en la toma de decisiones públicas, en la discusión de la cosa pública.

En efecto, de lo anterior ha surgido la necesidad de utilizar la información de manera racional y productiva en beneficio del individuo, de la comunidad y del Estado.

Hay que orientar la visión al desarrollo y crecimiento democrático del país, para lo cual nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido, como derecho fundamental de todo gobernado, con reglas claras, el acceso a la información pública, reglas claras que garanticen precisamente el ejercicio efectivo y eficaz de este derecho.

Este derecho de acceso a la información es una garantía fundamental, se encuentra incorporado en nuestra Constitución en los artículos 6 y 8, que conocemos todos, pero no está por demás repetirlo, porque a veces lo sabido por callado se olvida; dice el artículo 6, que "la gestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, provoque algún delito, perturbe el orden público o ataque los derechos de terceros; y el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley". "El derecho a la información será garantizado por el Estado"; en concordancia con esto, "establece la obligación para funcionarios y empleados públicos de respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y reserva en materia política este derecho únicamente a los ciudadanos de la República; establece la obligación paralela y concomitante de responder de manera escrita y en breve término la solicitud que se haya formulado".

Derivado de estas garantías constitucionales, el 11 de junio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que tiene como principal objetivo proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, y de los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal de cualquier otra entidad federal.

Debemos señalar con toda precisión que, el derecho a la información o el propósito que se persigue con este derecho a la información, es establecer instrumentos, técnicas y medios de información para ponernos al servicio de la comunidad; legislación que no tiene esa orientación, no tiene una vigencia y una legitimidad garantizada.

Efectivamente, con el propósito de fortalecer la confianza de los ciudadanos -que ésta es la primera premisa- en sus instituciones, en especial en aquellas instituciones que están diseñadas de manera exclusiva para protegerlo y para servirle, para brindarle una serie de garantías, para dotarlo de un ámbito de temporalidad, de territorialidad, en el que pueda desarrollarse como individuo, en el que pueda ejercer libremente sus

derechos, expresar libremente sus opiniones, y todas las cargas y obligaciones de los ciudadanos que la Constitución Federal establece.

La finalidad esencial de este derecho a la información respecto de estas instituciones públicas, es promover, como les decía, el desarrollo individual y colectivo de hombres y mujeres y, de esa manera, lograr el bienestar social.

Sin embargo, no debemos olvidar que la interpretación de la ley debe favorecer en todo momento dos principios, el de máxima publicidad y el de disponibilidad de la información.

Ésta debe realizarse conforme a la Constitución Federal, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Comisión sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, y de acuerdo con la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos especializados internacionales.

Por su parte, en este contexto normativo que estamos describiendo, el Poder Judicial de la Federación también ha hecho su tarea. Ha considerado, en primer término, de manera relevante, que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un instrumento básico para entender el derecho a la información, y ha advertido como principios básicos los cinco siguientes:

Primero, el derecho ciudadano para acceder a la información es un derecho humano fundamental.

Segundo, el proceso para acceder a la información pública debe ser simple, rápido, gratuito o de bajo costo.

Tercero, deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos, y cuando ese daño sea mayor que el interés público, en general, de tener acceso a la información; establece claramente las excepciones y los principios que han de regir a las excepciones para garantizar un derecho de mayor entidad que el de la información en sí.

Como cuarto principio establecido por el Poder Judicial, se ha dispuesto que la información de los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal, es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre, de forma clara y debidamente sustentada, que amerita clasificarse como reservada o confidencial.

Y, finalmente, el quinto principio que la Corte ha establecido en los tribunales es que, el derecho de acceso a la información es universal, es erga omnes, para todos los ciudadanos

del país, y este derecho como garantía de segunda generación, evidentemente, en principio está garantizado en la Constitución, y después, como la propia Constitución lo establece, no es absoluto, tiene sus limitantes, tiene sus reservas, esas reservas de la eficacia, de la pertinencia y de la procedencia de eliminarlas, que es de lo que nos ocuparemos aquí.

El mismo Poder Judicial Federal ha considerado que la libertad de expresión, de comunicación y el acceso a la información previstos en los artículos Sexto y Séptimo de la propia Constitución son, como dije, derechos elementales para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de la democracia representativa, y para fortalecer el vínculo de confianza ciudadana con sus instituciones de gobierno.

Así, la Ley Federal de Transparencia establece lineamientos para su integración y actualización.

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha establecido, a través de su portal denominado "Obligaciones de Transparencia", los informes de actividades, de asuntos relevantes, de objetivos generales y de metas que permitan a la ciudadanía evaluar el desempeño de nuestras funciones, evaluar nuestro desempeño como autoridades.

Este ejercicio permite ofrecer información real y específica sobre la actuación de todas las autoridades de Seguridad Pública Federal, buscando esa confiabilidad de que, quien hace uso de la misma, ya sea que el origen y fuente de la información sea la propia autoridad, se sujeta en todo momento a los criterios de organización, clasificación y manejo de la documentación establecidas en la ley.

Hay que hacer una reflexión en el sentido de que, el valor de la información y, por consiguiente, el poder que lleva implícito, requiere que en ocasiones utilicemos instrumentos para asegurar, instrumentos que, por otra parte, no deberán soslayar que la finalidad principal es garantizar un derecho a la ciudadanía y, en segundo término, que esa información no debe ser utilizada con el propósito de causar un daño o un perjuicio proporcionalmente mayor al beneficio que se pretende lograr.

Por ese motivo, la propia Ley Federal de Transparencia establece que existe información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en la misma, en la que los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos con economía legal y cualquier otra entidad federal, pueden clasificar la información como reservada.

En concreto, ése es el caso de aquella información que pueda comprometer, primero, la Seguridad Nacional; segundo, la Seguridad Pública o, tercero, la defensa nacional, en particular en dos casos:

Como primer supuesto, aquellos casos en que la aplicación de este principio, la publicación de la información, implique revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignan.

Y el segundo caso es el que se establece esta excepción, es el de aquellos cuya revelación de la información pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Ese aseguramiento o reserva de la información es, también, un instrumento para lograr un ejercicio efectivo determinado de la información, derechos que no son otra cosa que manifestación del poder en sus distintos grados, sin ningún poder ciudadano, si me permiten la expresión.

Hemos de considerar pues, que la paz, la estabilidad o simplemente los intereses del Estado o de una organización, incluso del propio individuo, pueden verse amenazados por egoísmos individuales, egoísmos de grupos, intereses específicos de otros Estados u organizaciones competidoras en muchos grados, con distintas intensidades.

Esas amenazas se producen, actualmente, en una proporción elevada en el entorno de la información, por lo que para neutralizarlas se demanda cada vez más, garantizar que esta información esté a salvo de individuos que puedan poner en peligro la integridad del Estado mexicano, intentando hacer abuso de ese derecho de transparencia, de ese derecho de acceso a la información.

La misma Ley de Transparencia contempla también limitaciones específicas en el ejercicio del derecho a la información, que busca equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y frente a la propia sociedad.

El ejercicio de estos derechos, recordemos, pese a su importancia y pese a la necesidad que ya he señalado para lograr y consolidar una opinión pública, no debe menoscabar la moral, los derechos de terceros, el honor, la dignidad, el derecho a la intimidad, de su familia y decoro y, tampoco, puede utilizarse para provocar algún delito o perturbar el orden público, que son derecho de una entidad mayor que la del simple interés de tener la información.

Para concluir, no tengo más que decir que, el derecho a la información es una garantía fundamental para todo individuo, en una sociedad que defiende el irrestricto respeto a un Estado de derecho y busca la confianza en sus instituciones.

No quiero pasar la ocasión sin agregar que, la intención y la voluntad de la Secretaría de Seguridad Pública Federal es plena, es total para respetar los derechos de los individuos, los derechos del ciudadano, y que tenemos como autoridad, también, el contrapeso, la obligación de respetar y proteger derechos que son colectivos. Un derecho básico que se había olvidado por muchos años y del que, ahora, retoma fuerza su exigencia, es el de la seguridad, es el de esa posibilidad de que estemos tranquilos, que tengamos tranquilidad, orden, paz pública.

En la medida en que podamos conciliar ambas premisas -y para eso contamos con el valioso apoyo y la indispensable participación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-, creo que habremos dado pasos considerables en el avance de la consolidación democrática del país.

Por su atención, muchas gracias.

Francisco Ciscomani Frenier, secretario de acuerdos del IFAI.

Lo importante es conocer también algunos datos de la Secretaría de Seguridad Pública. Ustedes podrían creer que entre el gran cúmulo de solicitudes que recibe esta Secretaría, muchas estarían clasificadas como respuestas por Seguridad Nacional, pública o defensa nacional.

Déjenme darles un dato: de 4,480 solicitudes que se han recibido desde junio de 2003, únicamente esta dependencia ha invocado en 137 ocasiones negativas, porque la información está clasificada por razones de Seguridad Nacional, pública o defensa nacional, y se han presentado 314 recursos de revisión. Esto quiere decir que se han presentado recursos de revisión, no solamente contra negativas por estar la información clasificada, sino también porque la información resultó inexistente, incompleta, etcétera.

También hay que ver que el cumplimiento de las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Pública es de 8.3 en calificación. Y la atención en su Unidad de Enlace a quienes pretenden ejercer este derecho directamente en sus oficinas, califica con 9.9 sobre 10, y tiene también 9.1 en obligaciones de transparencia.

Como ven, esto refleja un compromiso con la transparencia, con el acceso a la información que, a la par trae, por así decirlo, el valor de resguardar información que está bajo una causal de reserva de manera temporal, bajo el argumento de que existe un valor superior, que es información necesaria para poder realizar sus actividades tendientes a garantizar la Seguridad Pública.

Información, como dijo Marco Tulio, relacionada con operativos, con medios, los medios necesarios de que dispone esta Secretaría o que, eventualmente, implementa en estos operativos para evitar posibles amenazas a la paz, la estabilidad y la seguridad de la nación.

El desempeño de la Secretaría de Seguridad Pública es, en este caso, público, hecho por el IFAI en diferentes mediciones, en diferentes evaluaciones, y consideramos que existen muchos casos justificados donde la información debe ser resguardada temporalmente, pero también debe ser resguardada para efectos de su conservación y que, eventualmente, sea conocida por la ciudadanía en un plazo de cinco, seis o hasta doce años.

Toca el turno al maestro Agustín González Guerrero, a quien conocemos desde el año 2003; es nuestro representante de la Procuraduría General de la República. Desde 2003 se encuentra en la PGR nuevamente, y digamos que también en ese año ingresó a estos aspectos de transparencia y acceso a la información.

Agustín es maestro en Ciencias Criminales por la Universidad Anáhuac. Es licenciado en Derecho por la UNAM. También ha tomado diplomados como en Juicio de Amparo, entre otros. Ha sido profesor en materias como Derecho Penal, Procesal, Familiar. Ha sido conferenciante en seminarios y congresos nacionales, internacionales relacionados con el contrabando, la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada.

Tiene un largo historial en la Administración Pública, tanto del Distrito Federal como del ámbito federal. También ha estado en el Poder Judicial, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se ha desempeñado también en el sector privado como consultor jurídico de alguna institución bancaria y desde septiembre de 2003 regresa la Procuraduría a participar dentro de la llamada SIEDO, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. Ahí, primero es fiscal, después es ascendido a Coordinador General Jurídico y es promovido como titular de la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de Moneda. Y a partir de enero de 2007 funge como Director General de Asuntos Jurídicos en la PGR.

Digamos que él ha sido el responsable de lidiar, en este caso, con todos los temas de transparencia. Ha sido una contra parte con la que hemos discutido ampliamente una serie de temas y, aunque ustedes no lo crean, siempre hemos sido amigos y hemos discutido dentro del plano académico y dentro del plano profesional.

Agustín González Guerrero, director general de Asuntos Jurídicos, Procuraduría General de la República.

Creo que es muy importante contribuir, apoyar, sumarnos y aprender de este tema tan fundamental y apasionante, como es la transparencia.

Afronto, en este momento, el problema de tener un compañero que me precedió y de la forma en que abordó el tema, pues casualmente ya apuntó lo que yo traía en muchas de mis anotaciones; por lo tanto, voy a anotar algunos aspectos, no ser reiterativo en cuestiones sustantivas que ya, muy bien, señaló mi compañero.

Me gustaría compartir un poco las experiencias, los puntos de vista que tenemos y las diferencias jurídicas que podrían suscitarse en la dogmática jurídica, precisamente en comentarios jurídicos, desde luego, muy institucionales, con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Mi compañero Tulio señaló como precedente o antecedente del derecho a la información, la garantía contenida en los artículos Sexto y Octavo constitucionales. En el artículo Octavo ya se señalaba como un derecho de petición que un sujeto, un gobernado que se dirija a cualquier autoridad en forma pacífica, respetuosa y que precise en forma clara su pretensión, existe la obligación de la autoridad en dar respuesta a su petición.

¿Cómo debe ser esa respuesta?, debe ser congruente con la petición plantea, lo que no implica que el solicitante simplemente puede acceder a la información. Se debe contestar, desde luego, en forma pacífica, congruente, y el solicitante debe ser notificado de esta respuesta. Debo señalar que este acceso a la información ha venido enriqueciéndose, afortunadamente, con mejorías para diversas condiciones del ejercicio de la transparencia.

¿Cuáles son éstas? Que la Ley de Acceso a la Información, entre otras cuestiones y otros precedentes, retoma estos principios, retoma un proyecto de ley denominado Grupo Oaxaca, retoma lo que es un proyecto igual mexiquense y, finalmente, se promulga esta ley.

Esta ley consagra varios principios que ya señaló mi antecesor, y tiene como fin transparentar la función pública; sin duda, me parece que todas las autoridades gubernamentales coincidimos en que se debe transparentar la acción, el actuar de los órganos de gobierno para, de esta manera, brindar a los ciudadanos esa transparencia; para, así, contribuir en una democracia y en un Estado de derecho.

El acceso a la información supone el principio de publicidad, por el que toda la información pública debe estar accesible y asequible a los gobernados. Entre otras previsiones, el artículo Siete de la Ley establece presupuestos, operaciones, personal, salarios, informes internos, celebración de contratos y convenios, etcétera, para no señalarlos totalmente.

Creemos que debe haber efectivamente una transparencia, que esto nos va a garantizar una democracia, un Estado de derecho, pero con reglas claras.

¿Cuáles son estas reglas claras? Que debe ser transparente todo lo que establece la Ley, con excepción de los puntos que la propia Ley de Transparencia y que el propio estatuto marca, de tal manera que la misma ley establece, en sus artículos 13 y 14, qué temas o qué objetos de posible transparencia deben ser reservados o deben ser confidenciales.

Y establece un catálogo de asuntos reservados, asuntos que pueden clasificarse, como el de comprometer la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública o la defensa nacional; menoscabar en la conducción de las negociaciones o en las relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

El artículo 14, igualmente establece hipótesis de los supuestos donde la información también deberá ser reservada, y establece que por disposición expresa de una ley, sea declarada confidencial, refiriéndose a los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario; aquí voy a detenerme en un punto, en la fracción tercera, las averiguaciones previas, y en los expedientes judiciales o procedimientos administrativos, procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, aquellos que contengan opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, y luego se establece que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Me voy a regresar a la fracción tercera, que me parece es la más interesante, y quiero traer a esta plática, porque es donde me parece que hemos nutrido, la Procuraduría General de la República y el Instituto Federal de Acceso a la Información, una polémica jurídica muy interesante.

Aquí se establece como información reservada la averiguación previa, en congruencia con la naturaleza de la Procuraduría General de la República que en esencia y conforme a los artículos 21 y 102 constitucional, preponderantemente tiene asignadas funciones de investigación y persecución de delitos, como finalmente así lo corrobora el 102.

De tal suerte, que la principal función sustantiva de la Procuraduría General de la República, es la investigación y la persecución de los delitos, lo que implica la integración de la averiguación previa y el seguimiento del Ministerio Público adscrito en los juzgados de procesos penales.

¿Qué sucede cuando el gobernado, el individuo, el sujeto que solicita la información, que quiere que el gobierno le transparente su actuar, solicite aspectos que pueden estar reservados por la ley? ¿Qué sucede si quiere enterarse de alguna averiguación previa o

saber, inclusive, si él tiene alguna averiguación previa en su contra, ya sea para personarse o aun también para evadirse de la acción de la justicia?

En la Ley de Acceso a la Información se establece que se regirá por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y también se señalan todas las disposiciones con las cuales debe tener armonía la Ley de Transparencia.

A su vez, en el artículo 20 constitucional, se establecen las garantías de los inculpados, y se indican determinadas actuaciones a las cuales éste no puede acceder, aún siendo el sujeto que presuntamente cometió la conducta irregular.

¿Qué pasa si un inculgado o un procesado solicita copia de las constancias por los hechos que se le imputan?

Pero me voy a ceñir a mi tema, que es la Procuraduría General de la República y con relación a la etapa de averiguaciones previas, que se encuentra justamente en la fracción tercera, a la que he hecho referencia.

Señala la garantía constitucional, que el inculgado tendrá derecho a una defensa justa. ¿Qué se entiende por esto?

Se trata de que se le indique en la averiguación quién depone en su contra, cuáles son los hechos que se le imputan, cuál es la conducta típica que se le imputa y, en su caso, quiénes deponen en su contra.

Si un inculgado solicita al Ministerio Público -que es la única institución que debe integrar la averiguación previa-, que le obsequie copia de esa averiguación, llegaríamos a la primera premisa que es, si la Procuraduría está obligada a dar copias de esa averiguación a la propia persona que tiene la imputación de la conducta atípica.

La Suprema Corte de Justicia, la Primera Sala, en la Novena Época, estableció en la Tesis Averiguación Previa, que el acceso a sus actuaciones por las partes legitimadas para ello, no implica el derecho a que se les expidan copias. Ésta es una interpretación del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En lo que aquí interesa, señala que, si bien las partes tienen derecho a que se les proporcione toda la información que requieran para su defensa, también es un hecho que el Ministerio Público no pueda proporcionar copias, en aras de proteger la reserva de las actuaciones, lo cual en nada restringe el aludido derecho, pues aún cuando no se le proporcionen las copias, el artículo 16 prevé que tendrán derecho a la actuación.

Ello quiere decir que la Suprema Corte, como el órgano del Estado del Poder Judicial para interpretar la Constitución, establece como norma máxima, que el inculgado no puede tener derecho a actuaciones del Ministerio Público en su averiguación previa. Es decir, la

norma constitucional y su interpretación señalan que el Ministerio Público no puede expedir copias de la misma.

Bajo esa tesitura, a criterio de la Procuraduría, existe un fundamento legal y una obligación que implica, para el servidor público o para el Ministerio Público, no dar esas copias, porque de lo contrario implica una responsabilidad y violar un sigilo, advirtiendo a su vez que este tema va en concordancia con los artículos del Código Federal de Procedimientos Penales y, en algunos casos, con la Ley Federal de la Delincuencia Organizada, especialmente en su artículo tres, que establece que el Ministerio Público debe vigilar cuidadosamente y bajo su más estricta responsabilidad, el sigilo de sus actuaciones; inclusive la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece que el inculcado sólo tendrá acceso a determinadas constancias y ni siquiera a toda la averiguación.

Entonces, bajo esa óptica, llegamos a formular la siguiente pregunta: Un gobernado podría solicitar a la Procuraduría General de la República por conducto de la Ley de Acceso a la Información, copia de una averiguación que es, en la mayoría de los casos no quiero señalar que en todos, obligación de la Procuraduría negarlo. Sin embargo, si es del interés de los solicitantes, posiblemente sí hay estadísticas relacionadas con la Procuraduría, pues la regla general es que la mayoría de las solicitudes tienen que ver con averiguaciones previas o datos relacionados con averiguaciones previas.

La Procuraduría considera que si en la propia Constitución y en su interpretación, al inculcado no puede expedírsele copia de esa averiguación previa, pues con más razón, se le niega a un tercero que la solicita por conducto de la Ley Acceso a la Información.

La experiencia que quiero comentar es que, en algunas resoluciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información considera que si ante una averiguación previa, en un no ejercicio de la acción penal, inclusive, una consignación ante la autoridad judicial, ya no existe ese sigilo que debe vigilar el Ministerio Público, porque precisamente ya no hay algo que cuidar, entonces ya no hay secreto -llamémosle así- que guardar.

Sin embargo, regreso al criterio de la Suprema Corte, que establece que en todas las averiguaciones previas, ni la Constitución ni ninguna ley hace distinción de alguna etapa procesal.

Por lo tanto, si el sigilo es para las averiguaciones previas, consideramos que debe aplicarse en cualquier etapa procesal, y no en alguna en específico, como puede ser un no ejercicio de la acción penal.

Creemos que, cuando alguna resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información obliga a la Procuraduría General de la República, o a alguna otra dependencia, a entregar una versión pública o constancias o datos o información relacionada con una

averiguación previa a un sujeto, a un solicitante de acceso a la información, el dar cumplimiento a esa resolución del IFAI implica, para el servidor público o para el sujeto obligado a dar la información, una responsabilidad, no solamente de carácter administrativo sino, inclusive, de carácter penal, precisamente por quebrantar esa información.

Me parece que, cuando la ley no distingue me refiero a la etapa procesal, la autoridad tampoco debería de distinguir, y si en todos los preceptos se señala que en la averiguación previa la autoridad debe guardar sigilo, entonces no debíamos entender que haya alguna etapa en la que sí pueda hacerlo.

Aparentemente podría presentarse -y me atengo a citar una figura dogmática-, un concurso aparente de normas. Si la Ley de Acceso a la Información me obliga a dar determinada información, tengo otra ley que me obliga a guardar sigilo o guardar reserva.

Entonces, ¿cuál es la norma que debo aplicar? Encontré una tesis, ahora la muestro, que aún cuando no toca la sustancia, en cuanto al fondo no tiene que ver con acceso a la información, pero sí en cuanto al fondo al que quiero llegar. Según la tesis que se refiere al auto de formal prisión, acorde con el principio de supremacía constitucional, su dictado debe hacerse conforme al artículo 19 de la Constitución Federal, y no atender a la legislación ordinaria, cuando ésta no ha sido adecuada a lo expuesto en dicho precepto.

Cuando la ley secundaria puede no estar en armonía con el precepto constitucional, esta tesis sostiene y concluye en los siguientes términos: "... de manera que si las leyes expedidas por las legislaturas de los estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, por el hecho de que no hayan sido adecuadas a su texto, entonces deben predominar las disposiciones de ordenamientos supremos, no las de las leyes ordinarias."

Con esto quiero decir, que si en las averiguaciones previas tengo un mandato constitucional y una interpretación al propio mandato constitucional, donde el Ministerio Público no puede expedir constancias de una averiguación previa, me parece que si una ley secundaria pareciera permitirlo, se contravendría alguna norma y debería aplicarse la norma de mayor estructura, siguiendo el principio de Hans Kelsen, que en nuestro caso es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, como señalaba el compañero Tulio, en el Gobierno Federal existe una total y absoluta disposición y obligación de aplicar la ley y, con ello, en el tema que nos ocupa, de transparentar todas las funciones y todas las actividades a que nos obliga la ley.

Desde luego, donde jurídicamente no coincidimos es en estas cuestiones, en estos aspectos donde existe sigilo, y también quiero referir que, en las resoluciones del IFAI,

existe un criterio donde, me parece que es el artículo 61 del Reglamento, la ley faculta al IFAI a establecer Lineamientos para que pueda cumplir con sus determinaciones.

Nosotros creemos que esas disposiciones no deben adecuarse a legislar cuestiones, como en el caso que acabo de señalar. Me parece que en la presunción de que puede darse información documental en las averiguaciones previas, el hecho de que se considere que puede darse cuando se está en un ejercicio o en una consignación, puede interpretarse como que estarían legislando, y desde luego, siempre habrá que apearse a la legalidad para acatar las disposiciones.

Finalmente, a manera de comentario, quiero señalar que en cuanto a la impugnación de las resoluciones del IFAI, en su parte conducente establece que, en las resoluciones del IFAI para el sujeto obligado a dar la información, que sería la autoridad, no existe recurso alguno para obligarle, mientras que, para el particular o gobernado tiene el recurso que establece ante el Poder Judicial de la Federación.

Es un tema tan apasionante, que traía conmigo muchos otros temas, pero me parece que el tiempo no me permitirá abundar en otros aspectos. Con esto, agradezco la invitación y su atención a mi plática.

Francisco Ciscomani Freaner, secretario de acuerdos del IFAI.

Muy interesante el planteamiento y el posicionamiento, en este caso, de la Procuraduría General de la República.

Les doy algunos datos interesantes de la Procuraduría: Tienen 8,486 solicitudes desde 2003, 579 han sido clasificadas en materia de Seguridad Nacional, Seguridad Pública. Hay también otro tanto de solicitudes, cuyas respuestas han sido clasificadas bajo la causal del artículo 14, fracción III, averiguaciones previas, y se han presentado 773 recursos de revisión ante el IFAI.

El cumplimiento de resoluciones de la Procuraduría oscila en el 7.3 sobre 10, contra 7.4 en el resto de la administración. Digamos que está en el estándar en este tipo de recursos de clasificación.

En cuanto al trato a los usuarios en la Unidad de Enlace, tiene un 10 sobre 9.5. Yo me he percatado de que en la Unidad de Enlace tratan muy bien a los usuarios. Y, en cuanto a las obligaciones de transparencia, tiene un 8.7 sobre 8.1 como promedio en la administración.

La pregunta, después de esta exposición, que nos haremos todos es: ¿Cómo y cuándo podemos hacer que rinda cuentas la PGR, en lo particular en lo que respecta a la actuación

de sus Ministerios Públicos, quienes están a cargo de la investigación y la persecución de los delitos?

Si bien es cierto el artículo 14, fracción III, establece que las averiguaciones previas pueden estar reservadas, hay otro párrafo en el mismo artículo que dice que, tratándose de averiguaciones previas, cuando desaparezcan las causales de clasificación se podrá dar acceso a una versión pública de esa información, es decir, de las averiguaciones previas, siempre y cuando se omita información confidencial, datos personales prácticamente.

Bajo este articulado, el IFAI ha construido un criterio donde ha dicho: Cualquier averiguación previa que esté en integración, es decir, en trámite, en proceso, está clasificada. Esto es, también aquella que está en reserva, o sea, que fue enviada a un archivo de manera temporal, mientras la autoridad se allega más elementos a efecto de reabrirla, terminarla y eventualmente, ejercer o no la acción penal.

Donde el IFAI ha determinado la apertura de información relacionada con la averiguación previa ha sido cuando la propia PGR ha ejercido la acción penal, es decir, cuando tiene el pliego de consignación tiene un detenido y ejerce la acción penal, y en muchas ocasiones conocemos eso a través de los medios de comunicación.

Vemos al individuo, digamos, tras la rejilla de prácticas, como se le llama, o cuando se determina que no hay delito que perseguir a través de un dictamen de no ejercicio de la acción penal.

Este criterio ha sido difícil de construir; lo hemos construido desde un inicio con la Procuraduría General de la República. Entendemos que hay nuevos planteamientos, que se replantean en este caso las cuestiones jurídicas aplicables. Eventualmente, puede haber normas que no digan exactamente lo mismo, y lo que nosotros pretendemos es que el Poder Legislativo, como lo dijo el Comisionado Presidente Alonso Lujambio, nos arroje luz sobre la interpretación de estas disposiciones, para que este diferendo sea resuelto en la más alta tribuna del país para efectos de la regulación.

Debo también comentarles que el IFAI no abre cualquier averiguación previa; los casos donde el IFAI ha abierto averiguaciones previas con dictamen de no ejercicio de la acción penal y, en este caso, con el ejercicio mismo, con el pliego de consignación y detenido, han sido casos normalmente de servidores públicos acusados por delitos cometidos en el ejercicio de su encargo; entendemos que hay un interés público en conocer cómo actuó la autoridad investigadora y persecutora de los delitos, y por eso hemos dado cabida a esta apertura; en los demás casos, si alguien está pidiendo una averiguación sobre cualesquiera de ustedes o cualquier persona que fuera un particular, hemos considerado que esa información es clasificada para todos los efectos.

Pasemos ahora a la exposición de Ernesto López Portillo, Director Ejecutivo del Instituto para la Seguridad y Democracia. Prestigiado consultor internacional en materia de reforma policial, especialista mexicano que ha sido observador de cuerpos de policía, ha conversado con gran cantidad de agentes, oficiales y funcionarios en el mundo, y tiene un activismo a favor de una reforma de la policía democrática, para la que él ha acuñado términos interesantes como policía democrática o policía en una democracia.

Fue investigador docente y asesor, entre otros, del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) de la PGR, de la Cámara de Diputados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del Senado de la República, y también ha sido consejero editorial de diarios capitalinos como Reforma y El Universal; es también autor de múltiples publicaciones en revistas estadounidenses y mexicanas, pertenece al Comité Coordinador de la Red de Expertos en Seguridad Pública, fundada en 2006 por el Centro de Investigación y Docencias Económicas; es miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Mexicana, Coordinador del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, COLMEX, y de la División de Estudios Internacionales, del CIDE en este caso. Gran aliado del tema, ya lo hemos invitado a otros foros del Instituto Federal de Acceso a la Información, y nos va a beneficiar con alguna publicación en los próximos meses.

Ernesto López Portillo, director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.

El IFAI es, sin lugar a dudas, uno de los más grandes logros de la democracia mexicana; ha enfrentado retos difíciles, uno de esos retos tiene que ver con la transparencia en el aparato de seguridad.

Los cuerpos policiales en el mundo tienden a repetir un fenómeno que se llama endogamia; la endogamia es incluso conocida internacionalmente como un concepto que es inglés: Blue Wall (muro azul). Se conoce como "muro azul" a la tendencia de las instituciones policiales a cerrarse frente al escrutinio de cualquier actor externo.

No hay cientos, hay miles de estudios que prueban lo que digo; en muchos países hay estudios realizados por la propia policía, pero comúnmente, la reforma policial democrática es un proyecto en general o en ciernes o fallido a lo largo del planeta; muy pocas instituciones policiales en el mundo han logrado cubrir los cinco estándares fundamentales de una policía democrática, a saber: Atención prioritaria al ciudadano, respeto a la ley, respeto a los derechos humanos, transparencia y supervisión civil de la policía. Son los principios de David Bayley, el más influyente estudioso de análisis comparado de la policía en el mundo.

La transparencia está en la más alta definición de la policía en democracia. De la transparencia se puede decir que, en general, no es una realidad, es una lucha, es una dinámica de lucha donde es normal que las fuerzas policiales se cierran y en algunos casos la sociedad y otros órganos del Estado avanzan, para abrir a la policía frente al escrutinio de la sociedad.

En encuestas nacionales, ocho de cada diez mexicanos afirman que confían poco o nada en su policía; atravesamos una crisis estructural de confianza hacia la institución policial, y atravesamos quizá el periodo más agudo de violencia de la época contemporánea de este país.

Así que no es fácil hablar de transparencia en una situación como ésta, particularmente porque la teoría internacional ha demostrado que ahí donde hay graves problemas de inseguridad, la policía se cierra aún más, la policía tiende a tratar de resolver muchos problemas que tiene encima, tanto dentro de la propia policía como afuera de la policía, tiende a resolver sus problemas como puede y con lo que tiene, y en México la policía fue abandonada, manipulada, pisoteada en sus derechos, y hoy lo estamos pagando.

El policía promedio en este país no se vive a sí mismo como un sujeto de derechos, porque no lo es, y es a ese sujeto al que le estamos pidiendo que haga respetar nuestros derechos.

El IFAI y el Instituto para la Seguridad y la Democracia tienen una larga historia juntos. Hemos hecho mesas de trabajo sobre este tema con policías, hemos traído expertos de otros lugares del mundo y el IFAI ha apoyado las actividades con enorme entusiasmo, avanzando en la construcción de las primeras investigaciones, los primeros documentos especializados en transparencia y policía.

Transparencia y acceso a la información son dos cosas distintas; transparencia es vista, desde una perspectiva democrática de la policía, como un sistema de gestión, que incluye instrumentos de acceso a la información.

Hay un dilema histórico en esta temática. ¿La transparencia fortalece o debilita a los cuerpos de seguridad? Este es un dilema para quienes se debaten entre una decisión de corte democrático o una decisión de corte autoritario. No es un dilema para la democracia; en la democracia toda institución debe ser transparente, y la policía como institución pública que es, en la primera de sus grandes definiciones debe ser transparente.

En los 20 años que tengo hablando con los policías mexicanos, la gran mayoría de ellos han dejado ver o han dicho claramente que la transparencia los debilita, que ellos no pueden mostrar en toda su dimensión cómo hacen las cosas, porque si lo hacen así no podrán dar resultados.

Es una lectura de la eficiencia policial y de la eficacia policial basada fundamentalmente en prácticas históricas no generadas dentro de un concepto profesional de policía, porque la policía no nace en México como una profesión, no nace en México como una institución pública profesional.

La transparencia de la policía en México es excepcional; algunos ejemplos han llamado la atención internacional, como en el caso de la policía municipal de Chihuahua, que se adelantó en su Portal a dar información sobre temas disciplinarios de la policía que, normalmente, las policías no suelen dar a conocer, pero son casos excepcionales a lo largo del país.

Tenemos instalado un monitor civil en el estado de Guerrero, en la montaña de Guerrero, una de las regiones más complicadas de este país. Visitamos a los policías de la montaña de Guerrero, y la policía municipal de esa región, como la de muchas otras regiones del país, todavía no llega a preguntarse lo que es la transparencia. Estoy hablando de instituciones policiales que no tienen recursos para construir la oficina del director de la policía.

Tenemos que construir una aproximación cuidadosa en un país diverso, con problemas profundos en la institucionalidad de la policía y con problemas profundos también en la forma como la sociedad se aproxima a la seguridad y a la policía misma.

México padece un fenómeno de normalización de la ilegalidad, en donde la norma formal de la que hoy nos están hablando tiene una muy escasa valoración entre la gente común en el país, y esto está documentado en estudios empíricos.

La mayor parte de la gente en este país no cree que la ley le beneficie; cree que beneficia al poder. Ésta es la lectura del mexicano promedio en encuestas nacionales, así que tenemos que contextualizar nuestra discusión.

El asunto se torna mucho más difícil, cuando las propias instituciones policiales en México y en el mundo entero luchan por establecer sistemas que permitan controlar a sus propios policías y, entre otros esquemas, para lograr ese control está la información.

La mayor parte de las instituciones policiales en México no tienen información al día de lo que sus policías hacen. No tienen ni siquiera los formatos de registro de la rutina policial; algunas los tienen y el policía evade los sistemas de control.

Esto no es México, esto es México y muchos otros países. Después del asesinato a manos de la policía londinense en el metro, de un brasileño, quizá hace un par de años, más o menos, se hace un estudio independiente sobre la policía en Inglaterra y se encuentra que, menos del cinco por ciento de los cuerpos policiales en Inglaterra están preparados para los desafíos de la inseguridad, de la violencia, de la delincuencia

organizada en el futuro. ¡Y esas son las mejores policías o están entre las mejores policías del mundo!

Así es que para nosotros es un camino donde estamos empezando a construir; por lo tanto, lo adecuado es crear un ambicioso mapa de ruta que nos diga, no que estamos haciendo las cosas bien ya ahorita, sino cómo vamos a hacer que los estándares de transparencia, las policías en México, sean tan buenas como las de las democracias más avanzadas del mundo; no mañana, no en 10 años tal vez, quizá en 30, pero cómo vamos a llegar allá.

Cómo vamos a estandarizar el acceso a la información y la política de transparencia de la gestión policial, para que nos permita mirar desde el exterior, casi todo lo que la policía es desde el exterior.

El mito es que la transparencia debilita, repito, en consecuencia la actitud del funcionario promedio es buscar la forma de no mostrar la información.

Es la escuela histórica de la policía, no es de hoy. El Secretario de Seguridad Pública Federal ha insistido una y otra y otra vez que tenemos, calcula él, cuatro décadas de rezago estructural de la policía. Yo les puedo decir que en los documentos históricos, los primeros rurales federales creados por Juárez delinquían en un camino y protegían en otro.

Para mí no es un rezago estructural de cuatro décadas, es un proyecto no desarrollado aún de policía democrática, pero ya empezamos en muchos, y por supuesto que con la Ley de Acceso a la Información, el trabajo del IFAI y, en alguna medida, la respuesta de las autoridades, se está construyendo una nueva cultura de acceso a la información y, aún muy en ciernes, una cultura de transparencia asociada a la gestión de la policía.

Tenemos ya en dictamen aprobatorio un Cuaderno de transparencia con el IFAI que se denomina Transparencia, ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial, en donde ustedes podrán encontrar una reflexión profunda que incluye prácticas internacionales y discusiones nacionales; particularmente, la revisión de los recursos del IFAI asociados a estas temáticas, que nos llevó a construir una discusión que se cruza con estándares, criterios y discusiones en tribunales de otros países, en donde se ha analizado la práctica policial.

Hay una relación inversamente proporcional entre confianza y opacidad. A mayor opacidad, menos confianza. Uno de los retos extraordinarios de la policía en México es ganar la confianza de la gente.

A muchos periodistas que me preguntan cuál es el problema principal de la policía, esperando que yo hable de algún tipo de armamento que deban conseguir, les contesto que el principal problema de la policía es ganar la confianza de la gente.

En los Estados Unidos hay estudios que prueban que, más del 70% de los casos resueltos por la policía se resuelven por la información de la gente, no por la capacidad de investigación del policía.

Las políticas de transparencia construyen confianza, al punto tal, que la transparencia policial, por ejemplo, en la forma manifestada como una permanente explicación de los aciertos y los errores en el proceso de reforma, construye por sí percepción de seguridad. Insisto, hay casos probados como Perú, en un periodo que se interrumpió por una instrucción política, donde la explicación permanente de la reforma policial que avanzaba en aquel momento, empezó a levantar la credibilidad hacia la policía.

Está demostrado, por otro lado, que la percepción de que la policía no nos protege genera, por sí misma, inseguridad.

En consecuencia, la transparencia es una ventana estratégica de oportunidad para la policía, haya o no, encuentre o no resultados positivos en su función. Lo que la policía tiene que mostrar a la sociedad es que lo está intentando.

El principio reconocido en el conjunto internacional es el siguiente: "Es tan importante lo que la policía hace, como lo que nos dice que hace". Y están registrados en estudios, casos en que la delincuencia no baja y la percepción de seguridad sube, porque el aparato es transparente, porque el sistema policial y el sistema de justicia penal atiende y acepta el escrutinio de la sociedad.

Una de las prácticas más avanzadas de transparencia policial en el mundo es el quinto principio del que les hablé al principio, que es el principio de supervisión civil de la policía.

La supervisión civil de la policía la efectúan instituciones externas a la policía, que tienen poderes para controlar, investigar, revisar las investigaciones de la policía y para recibir quejas respecto al comportamiento de los policías.

El más poderoso de los ejemplos es el ombudsman de la policía de Irlanda del Norte. Acabamos de tener la visita en México del Director de Investigaciones de esa institución.

Irlanda, quizá la mayor parte de ustedes lo sabe, viene de enfrentar una guerra civil interna, donde la policía fue manipulada políticamente a favor de uno de los bandos. Hoy, Irlanda tiene ganada la confianza en la policía. Y uno de los aspectos fundamentales fue la estructuración de un sistema externo de control. Así que la transparencia no es acceso a la información; la transparencia es un estilo de gestión institucional.

Pero tenemos que revisar, y particularmente los operadores del Estado tienen que revisar su concepto asociado a las reservas de la información; el Cuaderno de transparencia les va a mostrar discusiones asociadas a casos específicos, y cómo se

asocia un tema que sólo menciono, para concluir, que es el de protección de datos personales, un asunto directamente relacionado con el tema policial.

Tuvimos el privilegio de colaborar con el IFAI, el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el CIDE en la construcción de los estándares de transparencia policial y de protección de datos personales en el Código de Buenas Prácticas; los invito a que lo vean, es un documento, desde luego público.

Termino con lo siguiente. La debilidad de la transparencia policial y del sistema de justicia penal en México ha llegado al punto en que se inicia la instalación de observatorios ciudadanos; estos observatorios ciudadanos van hacer lo que vienen haciendo los mismos en otros países, que es construir una presión organizada de la sociedad civil, para acceder a información suficiente, permanente y de calidad, que nos permita saber si el Estado está haciendo las cosas bien o no está haciendo las cosas bien.

Hay cuando menos cuatro observatorios ya en proceso de instalación en el país; algunos serán públicos como instituciones de autoridad y otros serán instituciones como organizaciones de la sociedad civil; hay senadores, diputados, partidos políticos apoyando hoy la construcción de observatorios independientes del Estado, no es solamente un movimiento de sociedad civil, un movimiento académico, también es un movimiento de algún sector de la clase política que acepta que los estándares de información y los estándares de confianza no pueden seguir en la problemática en la que hoy se encuentran.

El próximo 23 de octubre habrá un evento al que todos ustedes están invitados, donde representantes de seis países vendrán a exponernos cómo han hecho observatorios de seguridad y violencia en sus respectivas culturas.

En el Instituto para la Seguridad y la Democracia pueden ustedes abrir la página del Portal, y para más detalles. Están todos invitados. Es una estrategia de presión social, organizada hacia la transparencia real y eficaz de las instituciones policiales y del sistema de justicia penal.

Muchas gracias.

Francisco Ciscomani Freaner, secretario de acuerdos del IFAI.

Ernesto pone el dedo en el renglón en este caso, y nos habla de que la transparencia fortalece las instituciones de seguridad.

Hay dos aspectos que quisiera destacar, porque no podría agregar más a su exposición tan completa.

En el IFAI, bajo la asesoría de especialistas como Ernesto, hemos propuesto en el documento de trabajo entregado al Congreso de la Unión, aspectos de transparencia focalizada, especialmente en el rubro de las instituciones de seguridad, donde estamos proponiendo que estas instituciones de seguridad den a conocer de oficio, es decir, como obligación de transparencia, determinados datos, determinada información que consideramos que es la mínima necesaria para que la sociedad esté informada.

Ahí vienen aspectos tan básico como el protocolo de uso de fuerza de una autoridad; no sabemos siquiera, si nosotros corremos, si un policía va o no a sacar el arma, o a dónde debe disparar si alguien viene o no armado; a ese grado es el desconocimiento de la ciudadanía sobre la actuación de las autoridades; no sabemos a qué atenernos, y posiblemente nuestras autoridades tampoco lo sepan, porque no lo han revelado en cuanto a sus acciones.

Estos aspectos de transparencia focalizada son cuestiones que deseamos destacar, derivadas de esta exposición, que podrían llevarnos por el camino que nos propone Ernesto López Portillo.

Ahora toca el turno a Roberto Hernández Martínez, quien viene representando a José Luis Santiago Vasconcelos, que es el Secretario Técnico para la implementación de las recientes reformas en materia de Seguridad Pública y justicia penal. Debo decir de antemano, que esas reformas, esta implementación, conllevan elementos de transparencia enormes, sin precedente, en forma tal que en unos años podremos ver que la impartición de justicia, además de la oralidad correspondiente, tendrá elementos que permitan a la ciudadanía conocer el proceder de las autoridades investigadoras y persecutoras del delito, una vez que ejerzan estas acciones criminales o penales.

Roberto Hernández Martínez.

Para todos es conocido que uno de los elementos fundamentales para contar con un Estado democrático es la transparencia en la información de las actividades estatales.

Las razones para contar con la transparencia en la información de la actividad estatal resultan obvias, pues se debe conocer qué actividades estatales se realizan, cómo funciona el control de la actividad estatal, en qué consiste la discusión pública que se desarrolla sobre bases objetivas, y las acciones para que los electores puedan contar con bases sólidas para emitir su voto.

Por lo general las autoridades no democráticas procuran guardar el secreto de sus actividades, no transparentan lo que se está realizando, porque la información, vamos a decir, es controlada.

Nosotros vemos cómo, poco a poco, se ha ido construyendo este concepto de transparencia de la información de las actividades de los estados y estamos, vamos a decir, en una etapa de construcción y de ampliación del concepto de la transparencia en las actividades.

Se presentan problemas, y en muchos casos ya han sido señalados por mis predecesores, en cuanto a qué características tiene la averiguación previa si es secreta.

En las investigaciones que yo he realizado, este carácter de secrecía en la averiguación previa se deriva de la formación del concepto de la Inquisición en sus orígenes.

Nosotros sabemos que la Inquisición fue formada a través de la ampliación de una frase del Papa Inocencio III, que decía: "Es de interés público que los maleficios sean castigados". Y a partir de esa frase, se fue construyendo el proceso penal y se establecieron dos tipos de Inquisición, la general y la especial.

La general, que era para investigar propiamente las faltas o los maleficios, y en esa etapa, esa Inquisición era secreta.

¿Por qué fue secreta en ese tiempo? Porque como se investigaba a sacerdotes sobre su conducta, se consideró que el investigar a los sacerdotes en sus funciones alteraba la imagen de la Iglesia. Por eso se cerró esa Inquisición.

Posteriormente, con el desarrollo, se fue cerrando la Inquisición general, por el hecho de que muchas veces estaba enfocada, no necesariamente contra individuos que fueran considerados culpables, sino que podría suceder que la persona que era denunciada o acusada no fuera responsable. Entonces, se cerró la información de esa etapa de averiguación previa hacia terceros.

A eso se debe que la averiguación previa, en un principio, fuera secreta, y en primer lugar, porque investigar a los miembros de la Iglesia, alteraba la imagen de esta misma, así que se procuraba blindar esa etapa del conocimiento del público. Y en segundo lugar, se blindaba porque, posiblemente, ese sujeto no resultara responsable.

En la actualidad vemos que propiamente ésta como la primera causa, por la cual la averiguación previa se mantiene secreta, ya no tiene razón de ser. Sin embargo, la siguiente causa creo que sí es posible seguirla manteniendo.

Muchas de las averiguaciones previas no están dirigidas exclusivamente a sujetos que van a resultar responsables. De ahí esta necesidad de que la averiguación previa sea secreta; y también la otra causa, por la cual se ha considerado que la averiguación se debe mantener secreta, es porque desde el momento en que esta averiguación previa fuese conocida por el indiciado, podría ocasionar que el sujeto no compareciera al juicio, o sea que el jus disponendi no fuera efectivo.

Creo que hay que replantear todo este tema respecto a si la averiguación previa va a seguirse manteniendo secreta y en qué casos. Yo entiendo muy bien que la sociedad tenga la necesidad de conocer cuáles son los resultados de las averiguaciones previas o de las investigaciones, si se controla o si el Ministerio Público cumple bien con su función de investigar sobre determinados hechos.

Tan es así que la misma Constitución, para el caso de omisiones o de no ejercicio de la acción penal, permite la formulación de un recurso ante la autoridad judicial, para que el Ministerio Público realice las acciones de investigación o para combatir el no ejercicio de la acción penal o el mantenimiento de la reserva.

De esta manera, el ciudadano o los terceros ya tienen la posibilidad de que el Ministerio Público pueda actuar, deje de omitir, que actúe y, en segundo lugar, que sea posible reconducir una determinación del Ministerio Público de no ejercitar la acción penal.

Yo creo que hay que mantener la posibilidad de las dos vías, y precisar cuándo una información debe de ser transparente y cuándo debe de reservarse. Esto va a obligar a que en la ley o en la decisión del Instituto se ponderen -sin que entren en conflicto dos intereses-, tanto el interés público de la ciudadanía por conocer las actividades del Estado, como el interés de mantener, en ciertos casos, en reserva la información.

Y aquí lo que va a entrar en consideración, es lo que se conoce en la doctrina penal como una ponderación de los intereses, que deberá resolverse analizando qué interés es el que debe prevalecer para los efectos de decidir sobre lo mismo; si el interés es mayor para hacer pública la información, o si el interés es mayor en caso de actividades que pudieran menoscabar la Seguridad Pública o la Seguridad Nacional.

Entonces, aquí vamos a sustentar que este interés debe de ser resuelto, a mi parecer, en la legislación; por ejemplo, en el caso de las averiguaciones previas, en el artículo 16, que hace prevalecer el interés de que se mantenga reservada la averiguación, hay que precisar cuáles causas son las que lo justifican, para que la autoridad pueda ejercitar el *jus ponendi* del derecho del Estado a castigar ciertas conductas.

Y mi parecer es que, cuando estas conductas propiamente ya no pueden ser objeto de una acción penal, ya se habrá perdido ese carácter de reservado.

Así, considero que en cuanto ya no hay la posibilidad de ejercer acción penal sobre el sujeto, o sea, que se agotan las causales por las que el Estado actuaba en contra de cierto individuo para aplicarle una pena o solicitar la aplicación de una pena, entonces ya se pierde el interés o la necesidad de proteger la reserva de esa averiguación previa, y se hace conveniente abrirla para los efectos de que se revise si es correcta o no es correcta la actuación del Ministerio Público y/o también, para que el particular pueda,

en determinado caso, establecer un recurso para los efectos de revisar toda la actuación del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal.

Creo que, en tal situación, el sostenimiento de la reserva de la averiguación previa ya no tiene validez como justificación del derecho del Estado para solicitar la aplicación de la pena. Cuando el Estado pierde el interés de solicitar el jus disponendi ya lo único que queda es revisar si el Ministerio Público actuó o no actuó correctamente.

Entonces, en mi opinión, en ese momento debería abrirse al conocimiento del afectado la averiguación previa. ¿Por qué? Porque sería una forma en que el particular tuviera un control de lo que realizó el Ministerio Público, y si lo vemos desde nuestra perspectiva, se estaría cumpliendo uno de los objetivos de la transparencia de la información de las actividades públicas.

¿Qué es lo que se controla en la actividad? Para mí, en ese momento se quitaría la reserva en la averiguación previa; al menos es mi parecer.

Ahora, con el nuevo proceso penal se presente la obligación de ejercer la publicidad para transparentar la justicia penal, la cuestión es, ¿hasta dónde se va a informar en esta etapa de la averiguación previa o de investigación? Yo creo que deberá seguir bajo el mismo criterio: tendrá que ser reservada cuando el Estado tenga la posibilidad de ejercer el jus disponendi y, en caso de que el proceso concluya determinando que no va a iniciar el ejercicio de la acción penal, se deberá abrir la investigación para los efectos de conocer si hizo o no correctamente el ejercicio, la investigación.

Francisco Ciscomani Freaner, secretario de acuerdos del IFAI.

Abordas un tema que es para nosotros importante en materia de transparencia y acceso a la información, el tema de las averiguaciones previas. Y en esta ponderación de los intereses, en esta llamada prueba de interés público, habrá siempre casos de información clasificada o que pretenda clasificarse, donde el interés público sea mayor al interés o al derecho de reservar esa información.

Esto es lo que, en principio, el IFAI ha aplicado en un sinnúmero de resoluciones que dan acceso a versiones públicas de documentos relacionados con averiguaciones previas: esta prueba de interés público y, también, el hecho de que estas averiguaciones previas se encuentren, dicho sea de manera simple, concluidas; es decir, ya no hay ejercicio de acción penal, en su momento lo hubo, con detenidos se juzgó, etcétera.

Toca el turno ahora a Mario Vignettes, quien también es un antiguo conocido del Instituto Federal de Acceso a la Información. Él se inicia en estos temas en el año 2003, en una institución en que, por excelencia sin que se incurra en la secrecía sí se

distingue por la discreción de su actuación, que es lo más importante dentro de los cánones que garantizan su efectividad.

Mario Alejandro Vignettes del Olmo es doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Estuvo también en el Servicio Exterior Mexicano. Sirvió como Consejero en la Embajada de México en Guatemala, y como Cónsul en el Consulado General de México en Los Ángeles.

Ingresó al CISEN a mediados de la década de los 90, donde ha tenido varias asignaciones, entre ellas es el titular de la Unidad de Enlace. Es uno de los servidores públicos cuyo nombre conocemos del CISEN, precisamente por haber sido titular de esta Unidad de Enlace, y realiza, instruye, capacita en materia sustantiva en la actividad del Centro. Ha sido también expositor en el Colegio de la Defensa Nacional, dependiente de la Secretaría de la Defensa; en el Centro de Estudios Superiores Navales, de la Secretaría de Marina-Armada de México; en el Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República, y en el Instituto Nacional de Administración Pública.

También nos hemos visto beneficiados con sus cursos y su orientación en el IFAI, en aspectos bastante complejos tratándose de seguridad.

Mario Alejandro Vignettes del Olmo.

Agradezco al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública la invitación que le ha hecho al CISEN, para estar presente en este importante foro que ya conoce su quinta edición, y que es imprescindible en la vida pública y democrática de México.

Voy a tratar de conducir una pequeña disertación sobre la reserva por motivos de Seguridad Nacional, su naturaleza jurídica y sus consecuencias para fortalecer o no las instancias de seguridad de México.

Yo creo que la seguridad adquiere actualidad siempre en circunstancias de crisis. Esto desgraciadamente puede impedir que se logre claridad respecto de un concepto de suyo comprensivo. Por ello, desde la academia, suele estudiarse la seguridad segmentada o por niveles. Y esto se explica en razón, antes que nada, de la persona humana, pero también de los conglomerados que forma y de los conflictos en que actúa.

Por ello, hoy existen textos de Seguridad Internacional, de Seguridad Hemisférica, por supuesto de Seguridad Nacional y de Seguridad Pública, entre otras muchas divisiones que, sin embargo, se están refiriendo a un objeto de estudio comprensivo. Hay quien la llama incluso holística.

Permítanme, entonces, concentrarme en la relación que existe entre el derecho a la información y la Seguridad Nacional. Es un poco el tema de la institución que vengo representando.

Esta relación está definida ya en instrumentos internacionales de vigencia universal y regional que existían antes de la Ley Federal de Transparencia en México.

En efecto, tenemos como ejemplo la Convención Americana de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, por lo tanto, es ley suprema de este país después de la Constitución a la que ya se refería alguno de nuestros amigos del presidium, y en su artículo 13 que está consagrado a la libertad de pensamiento y expresión señala, de manera explícita: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro medio de su elección."

El numeral dos de este artículo 13 dice: "El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar previamente fijadas por la ley, y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos y reputación de los demás y la protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral pública."

Tenemos así, hasta ahí, la nota de la Convención; tenemos así, que la Seguridad Nacional viene a ser un objeto de expresa tutela por parte de dicha Convención o si me lo permiten en otro giro, la reserva de acceso a documentos cuyo contenido promuevan la Seguridad Nacional de un país, son legítimas de conformidad con el derecho convencional de los derechos humanos; creo que en este punto se destruye un mito muy común y desafortunado, en donde la Seguridad Nacional se conceptúa de manera simplista como un concepto contra los derechos humanos, cuando aquí vemos que está regulada e incluso protegida.

Esto es igualmente cierto en el ámbito del derecho internacional público universal, toda vez que el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual México también es parte y es también ley suprema de este país, está redactado en términos similares a la Convención Americana.

Ahora bien, la libertad de expresión y, por ende, el derecho a la información tuvo un desarrollo ulterior en los llamados principios de Johannesburgo, que fueron adoptados el primero de octubre de 1995 por un grupo de expertos en Derecho Internacional, Derechos Humanos y Seguridad Nacional, como resultado de una consulta internacional por una iniciativa académica y ciudadana, y promovido por organizaciones como el

Centro Internacional contra la Censura y una universidad de Johannesburgo; de ahí el nombre de estos principios.

En realidad, el documento se llama Principios Sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, así que me parece del todo pertinente, por lo menos, citarlo y conocer de su existencia en este foro. Dicho documento, por supuesto que carece de poder vinculatorio, pero ha ejercido una poderosa influencia en las legislaciones locales gracias, por una parte, a la legitimidad de su origen, pero sobre todo porque establece pautas claras para afinar la relación entre derecho a la información y Seguridad Nacional, así que no nos debe sorprender que algunos de esos principios que son meras recomendaciones académicas, sean adoptados de una u otra manera en las legislaciones locales, incluida la mexicana.

El postulado fundamental de estos principios es: todos tienen derecho a la libertad de expresión y no puede ser de otra manera; esto es categórico porque uno de los pilares de la democracia es la libertad, pero agregan los principios: el ejercicio de este derecho puede estar sujeto a restricciones por motivos específicos, incluyendo la Seguridad Nacional. Las restricciones previstas en esos principios en nuestro medio reciben el nombre de reserva, y dicen los principios: una reserva es legítima cuando cumple dos condiciones, que el gobierno pueda demostrar que dicha restricción está prescrita por ley, y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de Seguridad Nacional legítimo.

En México, la reserva de acceso es una figura prevista en la fracción primera del artículo Sexto constitucional, y es desarrollado ulteriormente, para el caso de la Seguridad Nacional, por la fracción primera del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia, pero no sólo eso, sino que el IFAI ha emitido lineamientos generales de clasificación que detallan, de manera muy generosa, muy equilibrada, cuáles son los motivos legítimos por los que se pueden reservar documentos en razón de Seguridad Nacional.

Por tanto, resulta evidente, por lo menos para mí, que se colma con creces el primero de estos requisitos de los Principios de Johannesburgo, que es un requisito meramente formal; en cuanto al segundo, que es aquél que se refiere a la protección de un interés de Seguridad Nacional legítimo, pues baste traer a esta mesa y a esta discusión la definición contenida en la fracción segunda del artículo 13, de la Ley Federal de Transparencia, donde Seguridad Nacional se conceptúa de manera acertada, a mi parecer, como acciones destinadas a proteger la integridad, la estabilidad, la permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior, la seguridad interior de la Federación orientadas al bienestar general de la sociedad, y que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional. Todo eso integra la Seguridad Nacional.

Esta definición está constituida, precisamente, por intereses legítimos; no hay otro contenido de la Seguridad Nacional, por lo menos desde el derecho vigente en este país.

El bienestar general de la sociedad, la permanencia del Estado o la gobernabilidad democrática, son conceptos de los que me parece que no hay punto de discusión sobre la legitimidad de sus principios.

Ahora, lo que resulta necesario, es verificar de manera objetiva que sólo esos intereses sean honrados por cada reserva de acceso impuesta por una autoridad pública. Éste es, precisamente, el ámbito natural del IFAI, sobre lo que elaboraré un poco más adelante.

En este momento, me parece que resulta crucial vincular el postulado de los Principios de Johannesburgo, donde se afirma que una reserva por motivos de Seguridad Nacional puede resultar necesaria en una sociedad democrática, y el interés legítimo que a mi parecer resulta el más importante en la definición que nos da la ley que observa el IFAI es el del cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

Resulta claro que una sociedad democrática es inviable en ausencia de un Estado constitucional. El Estado constitucional es el continente de una sociedad democrática.

Por otra parte, una sociedad democrática se constituye por individuos que están atentos a la cosa pública; que, por lo tanto, son ciudadanos más allá de las urnas, que ejercen con responsabilidad una auditoría ciudadana sobre la Administración Pública logrando, con ello, que la transparencia y la rendición de cuentas sea un espacio público de encuentro entre el ciudadano y las instituciones a las que se debe.

El derecho de acceso a la información pública es una herramienta privilegiada, entre otras, para la construcción de ciudadanía; esto ya se ha dicho, pero lo que no se ha dicho con suficiente claridad es, que también es un instrumento privilegiado para la creación de una cultura de la seguridad, tan necesaria en momentos de crisis.

En un Estado débil, que está alejado de la sociedad a la que pretende servir, el ejercicio de cualquier derecho no sólo se torna difícil sino acaso imposible; de ahí que existe una relación de mutuo beneficio entre una sociedad democrática y un gobierno, que logre la consecución de los fines del Estado constitucional.

Por ello, me parece que es un falso dilema enfrentar la transparencia con la eficacia gubernamental, incluso en el caso de las instituciones a cargo de la seguridad.

Yo creo que, por el contrario, en un Estado constitucional coinciden virtuosamente información pública, ciudadanía activa y Seguridad Nacional.

En este sentido, el régimen de transparencia establecido por el artículo Sexto constitucional, las convenciones de las que es parte México y de las que hablamos

someramente, la propia Ley Federal de Transparencia y su normatividad privada cumplen, sobradamente, con los más altos estándares internacionales en la materia, donde la reserva por motivos de Seguridad Nacional es la excepción a la regla general de transparencia y donde se encuentran acotadas en plazo y contenido, toda vez que responden a la razón de promover una eficacia de las instituciones dedicadas a la seguridad, pero dentro de un Estado democrático y de frente a la sociedad a la que sirve.

Yo creo, por otra parte, que el marco referencial de la reserva por motivos de Seguridad Nacional está muy lejos de agotarse con el simple recuento de normas que hemos hecho; su estudio debe complementarse con el importante acervo de fallos del Pleno del IFAI, que ha generado desde su existencia hace 5 años.

Debo insistir aquí que, desde un punto de vista doctrinal, a mi parecer, los fallos del IFAI gozan de un estatus de interpretación auténtica de las normas de transparencia en materia de Seguridad Nacional, porque son emitidos en ejercicio de una atribución materialmente jurisdiccional, si bien por un órgano formalmente administrativo, y aquí traigo a cuento el hecho de que los sujetos obligados no tenemos recurso contra los fallos del IFAI.

Si esto no le da dientes, dijéramos, al IFAI para controlar sus fallos, pues no sé realmente qué esperaría algún otro miembro de la sociedad civil.

Ahora, en estos fallos del IFAI es donde el derecho a la información es realmente vivo, donde se construyen, día con día, los límites prácticos de la reserva, en el marco general del orden jurídico mexicano.

Y yo me quisiera referir, entre otros muchos, a dos fallos vigentes emitidos por el IFAI.

Al recurso de revisión 533/3, del 16 de marzo de 2004, en que el Pleno razonó, a mi juicio de manera correcta, que era procedente ratificar una reforma de acceso a la información, concerniente a la ubicación de los cuatro sectores militares en que se divide la 31 zona militar; es decir, señalar el poblado o municipio equivaldría a revelar la ubicación precisa de los límites territoriales de dichos sectores y sus directores militares, toda vez que los municipios cuentan con una demarcación territorial precisa y, por lo tanto, la dependencia realiza un razonamiento lógico jurídico que permita al Instituto valorar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, que tomó en cuenta para determinar que la averiguación de dicha información compromete la Seguridad Nacional y la Defensa Nacional. Hasta aquí la cita del fallo.

Es claro que la sociedad civil mexicana está lejos de ser conformada por ciudadanos impecables. Existen en ella ciudadanos que pueden hacer uso de la información para menoscabar la eficiencia del Ejército y, por lo menos, parte de él que está estacionada en la 31 zona.

Ello ilustra palmariamente el ejercicio de ponderación, por parte del IFAI, entre dos valores legales tutelados, pero de naturaleza y alcance distinto.

Pero esto también ilustra el espacio de eficiencia que la reserva, por motivos de Seguridad Nacional, abre para que se logren los fines del Estado constitucional, por lo menos en un área geográfica determinada en el país.

Otro recurso interesante que quiero traer a la Mesa, es el 197107 del 8 de agosto de 2008. Este versó, de manera genérica, sobre el acceso a productos de inteligencia elaborados, como todo producto de inteligencia, con el objetivo de aportar elementos que permitan a las autoridades desarrollar estrategias, para prevenir la comisión de actos que pongan en riesgo la Seguridad Nacional, puedan o no ser delitos estos actos.

El Pleno desarrolló el siguiente razonamiento para sustentar su fallo: "Se desprende la existencia de elementos objetivos que permiten determinar que la difusión de la información relativa a informes, documentos, fichas, tarjetas informativas, análisis, material gráfico, videográfico, documental, generados por el personal de la dependencia en el periodo estipulado, pudiera causar un daño presente, probable y específico al interés jurídico tutelado en el artículo 13, fracción primera". Hasta aquí la cita.

Esta pieza jurisdiccional permite recordar que, en el sistema mexicano, un elemento indisoluble de la defensa es la prueba de daño, es la cadena de argumentos que permite establecer el menoscabo que podría causarse al conceder acceso a la información reservada y, por ende, provocar su revelación pública.

En el caso que aquí se comenta, el IFAI evaluó que la revelación de la información solicitada, no lo olvidemos, producto de inteligencia, podría poner en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación, porque ello podría utilizarse para obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada o actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Seamos claros en esto: unas y otras son necesarias para la preservación de la sociedad democrática y son legítimas dentro de un Estado constitucional, donde un sistema de pesos y contrapesos funcione con eficiencia.

Al ejercer sus atribuciones el IFAI, hace realidad ese sistema de contrapesos y hace posible, también, esta auditoría ciudadana que tanto anhelamos sobre las instituciones de seguridad, pero de forma ordenada y racional.

Todos los fallos del IFAI, señores, aquellos que ratifican la reserva, que por cierto son los menos, pero también aquellos que la limitan o la anulan, que son los más, forman un cuerpo de precedentes que ayudan al ciudadano, a la prensa y también, a la Administración Pública a delimitar la complejidad del propio concepto de seguridad.

Finalmente, al reiterar el agradecimiento al IFAI por hacer del CISEN partícipe de la Quinta Semana Nacional de la Transparencia, me gustaría dejar en la Mesa algunas de las reflexiones que ya formulé, pero que quiero destacar para finalizar.

Uno, la Seguridad Nacional de un Estado es un valor tutelado por el derecho convencional de los derechos humanos, al motivar en ello una excepción de la libertad de expresión. Esto está plenamente comprobado con la simple lectura de las dos piezas convencionales que les cité.

Dos, el interés legítimo, a mi juicio, más importante contenido en la definición de Seguridad Nacional que tiene la Ley de Transparencia, es la consecución de los fines del Estado constitucional, porque ahí se resume todo. Si no peleamos porque la Constitución sea vigente en su parte orgánica, en su parte dogmática estaremos perdidos.

Y, finalmente, el derecho de acceso a la información pública es una herramienta privilegiada, entre otras, para la construcción de ciudadanía y, con ello, para la creación de una cultura de seguridad, que es tan necesaria en momentos de crisis.

Muchas gracias.

Francisco Ciscomani, Secretario de Acuerdos del IFAI.

Tú también das con el detalle, y en este caso destacas el papel que han tenido los Lineamientos de clasificación expedidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información, Lineamientos que se refieren a los diferentes supuestos de Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Defensa Nacional, supuestos que han sido utilizados por un sinnúmero de sujetos obligados, dependencias, entidades u órganos, como en el caso del CISEN, para clasificar información y que, eventualmente, al ser sujetos a la revisión del Instituto Federal de Acceso a la Información, han sido conformados o, en otros casos, revocados a veces parcialmente para una versión pública.

La idea fundamental es que con estos recursos que tú citas, puedan nuestros asistentes ver que el IFAI toma la responsabilidad y clasifica información, aún en casos donde su resolución no es necesariamente popular, o que alguna demanda y con el costo correspondiente, al igual que las dependencias, entidades u órganos, tiene un costo también para el Instituto.

Quisiera invitar a los ponentes para que, en un minuto o en un poco más, pudieran responder a esta pregunta que nos planteamos: ¿Puede la transparencia convivir con las políticas e instituciones de Seguridad Nacional y pública? Y, finalmente, completo esta frase con lo que nos dijo Ernesto López Portillo: ¿La transparencia fortalece o debilita la actuación de estas instituciones?

Marco Tulio López Escamilla, coordinador general de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Seguridad Pública.

¿Pueden o no convivir la transparencia y las instituciones de Seguridad Pública y en qué medida fortalecen o debilitan?

Creo que para hacer una respuesta más acertada, tendría que tomar como base todo lo que aquí se ha expresado, todo lo que es dependencias vinculadas con el tema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional. Se han vertido todas las razones, y tendría que decir que sí necesariamente. Tendría que decir que el artículo Sexto constitucional y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información proporciona al país, a la nación mexicana en tanto Estado, en tanto población, un marco referencial jurídico perfecto, muy exacto, en el sentido de limitar la existencia de dos garantías: La garantía de ser informado de lo que está sucediendo en el ámbito público, la garantía de tener conocimiento de toda la información relativa a la toma de decisiones públicas a las que ya hemos hecho referencia, y la garantía de ser protegido, la garantía de la preservación del Estado de derecho.

Los fines del Estado de derecho son, fundamentalmente, preservar las libertades, preservar el orden, la paz pública y garantizar el ejercicio de derechos. Creo que ambas posturas no se contraponen de ninguna manera, sino que se complementan en cuanto las garantías constitucionales establecen también sus excepciones. No se trata de derechos absolutos, sí oponibles erga omnes, pero que deben interpretarse de una manera sistemática.

Creo que la respuesta a título personal y en representación de la Secretaría, es que sí pueden coexistir, lo han hecho y, desde luego, habrá que ser muy cuidadosos en el ejercicio y en la discrecionalidad con que se dote a una y a otra garantía y a otros derechos. Estamos, no ante garantías oponibles o ante garantías contradictorias, sino que deben complementarse, y ahí creo que el justo fiel de la balanza ha sabido ser el IFAI, por lo que considero que merece el reconocimiento de la población y las instituciones de gobierno.

Agustín González Guerrero, director general de Asuntos Jurídicos, Procuraduría General de la República.

Yo creo que existen actualmente esa compatibilidad, los puntos torales donde quizá hay discrepancias jurídicas que percibimos en los señalamientos que se han hecho anteriormente, con excepción de esa sustancia jurídica que nos lleva a una posible concurrencia de normas; nos parece que se está llevando a cabo una transparencia en el Estado mexicano democrático.

Ernesto López Portillo, director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.

Reitero la idea según la cual el Estado democrático y de derecho es una aspiración, así las cosas, hay una lucha permanente entre tensiones diversas de un complejo social, dentro y fuera de las instituciones del Estado, pero por supuesto que transparencia y políticas de seguridad en cualquiera de sus formas en una democracia están formadas como variables de una misma ecuación, y reitero también que el problema desde nuestra mirada es un problema en dos niveles, es un problema legal, sí, pero también lo es de prácticas.

Nuestra metodología de evaluación de rendición de cuentas de la policía, ahí donde lo hemos podido aplicar, encuentra importantes diferencias entre la norma y las prácticas, y esa metodología lleva a recomendaciones de reingeniería institucional, que las instituciones policiales aceptan en mayor medida para acercar norma y práctica.

En consecuencia tenemos una discusión jurídica, pero tenemos otra discusión que es la de la gestión de las instituciones, que se acerca en mayor o menor medida a esos mandatos legales que encierran, en muchas ocasiones, estándares ideales en estos temas.

Roberto Hernández Martínez.

Es un hecho que la ciudadanía tiene una imagen negativa, tanto de las instituciones de Seguridad Pública como de la procuración de justicia, sea o no sea cierta. Creo que tenemos que comenzar por lograr que la ciudadanía adquiera confianza en las instituciones de Seguridad Pública, y uno de los medios para que adquiera esta confianza es transparentar la actuación de las autoridades en materia de Seguridad Pública, por eso considero que, a partir de ahí, se puede construir.

Roberto Hernández Martínez

Yo creo no que puede hacerlo, yo creo que ya lo hace; les voy a robar unos minutos para decirles cuál es la experiencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Antes de la vigencia de la Ley, el Portal institucional fue establecido en 1999 como un primer intento autónomo de acercarnos a la sociedad mexicana, y pasaron unos buenos años en que el acceso a ese Portal era verdaderamente muy pequeño.

A raíz de la exigencia del IFAI y de la sociedad, para que nos transparentásemos, actualmente les podemos decir que hay un promedio de 500 ó 600 entradas al día a

nuestro sitio de Internet, así que lo que no se puede medir no se puede evaluar, y yo creo que hay una evaluación muy clara de acercamiento a la ciudadanía; cuántos de esos son hacker, pero incluso hasta él puede estar viendo alguno de nuestros contenidos.

El sitio de Internet para nosotros es una herramienta privilegiada, alrededor de los servicios de inteligencia hay todo un cúmulo de mitos y de películas que son entretenidas pero falsas.

En materia de procedimientos, nosotros hemos publicado lo que es nuestro estándar procedimental, que es el ciclo de la inteligencia, y hemos comentado que la mayor cantidad de información que se procesa con esos estándares del ciclo viene de fuentes públicas, lo cual ha sido materia de escarnio de especialistas y periodistas, nada más que otros sitios de Internet de otros servicios de inteligencia que sí gozan de cierto aprecio social en sus propias sociedades dicen lo mismo, porque no pueden decir otra cosa, porque la información privilegiada no es aquella que viene por métodos ilegales; la información privilegiada, el conocimiento privilegiado es aquel que se forma con el razonamiento y nadie tiene ni el monopolio, ni la ilegalidad para razonar. Lo que hacemos en el CISEN es razonar a partir, principalmente, de fuentes públicas.

¿Y dónde están las fuentes no públicas a las que accedemos?

Bueno, están ancladas, gracias a la Ley de Seguridad Nacional, a otros mecanismos de contrapeso que no existían hace cinco años o hace diez años, que es la supervisión que hace el Poder Judicial de la Federación, a través de jueces especializados, sobre las intervenciones a comunicaciones privadas que promueve el CISEN, no porque estemos espionando a las personas, sino porque es nuestro deber legal, y si mucho me apuran, es nuestro deber constitucional, porque el Presidente de la República, según el artículo Sexto, fracción 89 de la Constitución, es el garante de la Seguridad Nacional.

Así que a mí me parece que la transparencia ha sido una gran herramienta para que el CISEN se acerque a la sociedad a la que sirve.

Estamos lejos de ganarnos su confianza, pero nuestra batalla es anterior; tenemos que ganarnos primero la atención, para después ganarnos la confianza. Y estamos en el primer tiempo de este partido.

Ponentes:

Francisca María Pou Giménez, en representación de José Ramón Cossío Díaz, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Eduardo Bertoni, director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal.

Lorenzo Córdova Vianello, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Moderador:

Ángel Trinidad Zaldívar, secretario ejecutivo del IFAI.



Acceso a la información y la impartición de justicia en México

Ángel Trinidad Zaldívar, secretario ejecutivo del IFAI.

Para desarrollar este tema de impartición de justicia en México se encuentra con nosotros, en primer término, Francisca Pou Giménez. Ella es maestra y doctora en Derecho por la Universidad de Yale, Estados Unidos, y es licenciada en Derecho por la Universidad de Pompeu Fabra de Barcelona, en España, donde obtuvo también el grado de investigadora y la especialización en Derecho Público.

Ha sido profesora de Derecho Constitucional y de Derecho de la Unión Europea, y desde el año 2004 trabaja en la ponencia del Ministro Cossío Díaz.

Francisca Pou Giménez.

Las preguntas que deben articular la discusión en esta Mesa son amplias, sugestivas y nos invitan a adoptar la perspectiva de la reflexión general.

¿De qué manera el acceso a la información contribuye a la eficacia del sistema de impartición de justicia? ¿Cómo puede contribuir la publicidad de la información judicial a consolidar el Estado de Derecho, aumentar la confianza pública en el sistema de justicia y la vigencia de los derechos fundamentales?

Ciertamente, el acceso efectivo a la justicia y el diseño de un sistema judicial normativamente satisfactorio son objetivos que en México todavía no hemos alcanzado.

La justicia es, en teoría, un servicio público garantizado por el Estado, pero el acceso a la misma opera en realidad como lo que en términos de los economistas podríamos llamar un bien escaso, y un bien escaso para cuyo disfrute final los ciudadanos compiten en condiciones radicalmente desiguales.

Hay muchas medidas que uno podría impulsar para hacer más igualitario el acceso real a la justicia y para mejorar el tipo de justicia que nuestros tribunales administran, entre las que podría ser, por ejemplo, una reforma legal que simplificara nuestra legislación procesal, en especial la destinada a dar amparo a los ciudadanos que enfrenten violaciones a sus derechos básicos.

Se podría repensar la articulación existente, bastante deficiente, yo creo, en la materia de derecho, entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitucional.

Se podrían poner los medios para proporcionar a los ciudadanos asistencia jurídica de calidad a un costo razonable; se podría rediseñar el sistema de fuente en beneficio de la claridad y del cumplimiento efectivo de las normas; se podría cambiar la manera en que el Derecho se enseña en nuestras universidades.

Sin embargo, creo que ninguna de estas medidas tendría sentido ni utilidad si antes no trabajamos por mejorar un aspecto mucho más básico de nuestro sistema jurídico-político, cuya mala salud nos singulariza, incluso entre nuestros vecinos latinoamericanos.

La desconfianza instintiva del ciudadano ante el sistema jurídico, el desprestigio del Derecho y, en general, la ineffectividad del mismo como mecanismo de control social en México.

La distancia entre norma y realidad, entre lo que dicen las leyes y lo que sucede en la calle, es algo que existe en todos los lugares del mundo.

Sin embargo, en México la desobediencia al Derecho ha venido siendo un fenómeno que, por desgracia, creo que podemos llamar estructural y no coyuntural simplemente, hasta el punto en que el Derecho y sus instituciones son percibidos, por la mayoría, como algo cuya obediencia no es moralmente debida.

Como ha dicho con elocuencia Catalina Pérez Correa, en México la norma jurídica tiene significados muy distintos para unos y otros, de conformidad con las distintas funciones que, de hecho, cumplen para ellos.

Y su cumplimiento es visto por muchos como necesario sólo en la medida en que es ineludible. En mi opinión es la necesidad de revertir este diagnóstico básico, la urgencia de dar solución a este problema fundamental, lo que permite entender la dimensión del proceso que actualmente vivimos en torno a la transparencia y el acceso a la información gubernamental y, en particular, la actitud adoptada frente a estos temas por el Poder Judicial Federal y por la Suprema Corte en particular, que es la institución que más conozco.

A mi juicio, la apertura y la transparencia en la Corte, como en el resto de las instituciones públicas, debe ser ahora máxima, no tanto porque así lo exijan necesidades de la correcta administración de justicia (en realidad, como dentro de unos minutos apuntaré, hay argumentos para afirmar lo contrario, esto es, que la obligación de transparentar y hacer públicas las acciones, procedimientos y decisiones en el Poder Judicial, rebasa en algunos puntos lo que se considera más conveniente desde la perspectiva de la adecuada administración de justicia) sino porque nuestra responsabilidad histórica nos obliga a centrarnos en algo mucho más básico, en construir la legitimidad del sistema, en crear fuentes de confianza entre los ciudadanos y una Corte que, por lo demás, como se habrán dado cuenta, está siendo llevada por la dinámica política imperante de un sistema presidencialista que ya no funciona como antes, a pronunciarse sobre casi todos los grandes problemas de la agenda política nacional.

Permítanme desarrollar brevemente estos dos puntos. Cuando hablamos de transparencia y de información pública, nos hemos acostumbrado a contemplar al Poder Judicial con los lentes de la estructura que nos proporciona la ordenación de la Ley de Transparencia.

El Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Electoral, la Suprema Corte, son solamente unos más entre los consabidos Otros Sujetos Obligados, distintos a la Administración Pública Federal.

La Corte es, desde esta perspectiva, uno más de los entes públicos a supervisar una institución cuyos indicadores de publicación de datos en Internet, de calidad normativa, de racionalidad en procedimientos de acceso o de desempeño institucional global en materia de transparencia y acceso pueden ser comparados con los de los otros poderes y organismos públicos, como han hecho con cuidado Sergio López Ayllón y David Arellano en un estudio reciente.

Si en cambio, contemplamos lo que la Suprema Corte de México ha hecho en los años recientes en materia de transparencia y acceso a la información, desde la perspectiva del Derecho Comparado, la excepcionalidad o la singularidad del proceso es algo que salta inmediatamente a la vista.

La Suprema Corte es ahora una institución que no solamente transparenta los pormenores de su entramado administrativo, personal, sueldos, contratos, presupuestos, sino que también está transparentando, en una medida sin precedentes en la experiencia comparada, el procedimiento de toma de decisiones e, incluso, buena parte de los elementos sustantivos que tienen incidencia en el contenido de las decisiones.

Hay ejemplos muy claros que muestran este enfoque pro publicidad y pro transparencia en la normativa vigente. Por ejemplo, el concepto de sentencia pública se ha concretado

en la normativa interna de la Corte de un modo más amplio que el exigido por el artículo 8° de la Ley de Transparencia. Según la Ley, el Poder Judicial debe dar publicidad a las sentencias definitivas, las que han causado estado o ejecutoria.

Según el reglamento conjunto del Consejo y de la Corte, en cambio, junto a ellas se puede acceder también a las resoluciones intermedias que se dicten durante el desarrollo del juicio, las resoluciones de los incidentes o la recepción de pruebas, y si se solicitan antes que la sentencia cause estado, se podrán proporcionar estas resoluciones en versión impresa o electrónica de la que podrán suprimirse, si es el caso, los datos personales de las partes.

Otro ejemplo de apertura máxima, es el hecho de que se proporcionen a los ciudadanos, si lo solicitan, los problemarios que las ponencias elaboran y circulan antes de la discusión plenaria de un caso, o el hecho de que se hayan colgado en Internet los proyectos de sentencia en algunos casos que se consideraban de gran relevancia, como la Ley Televisa y el caso de la despenalización del aborto, más recientemente.

Por último, hay que mencionar, obviamente, al Canal Judicial y al hecho de que se cuelguen en Internet también las versiones estenográficas de las sesiones.

México es el único país del mundo que tiene un Canal Judicial, según me contaba ayer su director. En Brasil existe una agencia de noticias y una red de emisoras de radio del Poder Judicial, pero en todo caso, es una iniciativa bastante distinta a la retrasmisión de las sesiones del Pleno o como ahora se está empezando a plantear, de las sesiones de los tribunales colegiados.

La regla casi unánime entre las cortes supremas y constitucionales del mundo, es la privacidad que requieren las discusiones de los magistrados a puerta estrictamente cerrada.

Todas las medidas que he mencionado superan, de hecho, lo exigido por la Ley de Transparencia, que las fracciones IV y VI de su artículo 14, permite reservar los expedientes hasta que causen estado, así como los documentos de procesos deliberativos, y no están exentas de algún costo.

Uno podría sostener que, una correcta administración de la justicia, exige poner algunos límites a la publicidad de la información, y a la transparencia de los procedimientos, para no dejar desprotegidos otros bienes y derechos constitucionalmente relevantes.

La vida privada y los datos personales son los más obvios, ahora que el artículo Sexto de la Constitución hace un énfasis expreso en los mismos, pero hay muchos otros, y algunos están ligados estrechamente con la lógica interna del propio concepto de administrar justicia e, incluso, con la construcción de las condiciones de legitimidad del Poder Judicial, que precisamente estamos buscando.

Por ejemplo, como destacan Ana Laura Magaloni Kerpel, y Carlos Elizondo en un artículo reciente, la retransmisión de los debates del Pleno da rigidez a la discusión judicial, la hace más lenta, la hace también quizá menos fecunda, menos genuinamente dialogal y disminuye, de algún modo, la atención que se presta a lo que debería ser lo esencial que, son los argumentos contenidos en la sentencia. Yo estoy completamente de acuerdo con ellos en todos estos puntos.

De igual manera, uno podría pensar que es legítimo que un tribunal no entregue a cualquier ciudadano que lo desee, documentos destinados a articular la discusión interna entre los jueces, cuando el proceso está todavía mal, y que su resguardo del ojo público hasta el momento de la resolución final del asunto es algo que contribuye a un entendimiento más profundo de los temas, que permite a las personas que estudian un expediente ser más libres e incisivas en la presentación de sus conclusiones, que disminuye algo el peligro de los juicios paralelos en la prensa, el riesgo de divulgar información descontextualizada, y que contribuye, de varios modos, a que la administración de justicia se desarrolle en un ambiente propicio a la imparcialidad y la independencia de juicio.

Sin embargo, el balance entre los costos y los beneficios de un modelo de gestión judicial estructurado actualmente en torno al eje de la máxima publicidad, me parece, por así decirlo -espero que no suene demasiado grandilocuente-, históricamente correcto.

Hay costos, pero los costos son asumibles, porque el modelo está al servicio de lo más urgente, que es crear confianza; se trata de un primer paso sin el cual, no creo que puedan darse los siguientes en este esfuerzo por construir la base de la legitimidad institucional de la Corte que, por otro lado, en cualquier lugar del mundo, es siempre una legitimidad como dialogal en el contexto de los otros poderes, e impulsar la fortificación de la democracia y del Estado de derecho en este país.

Lo que en condiciones de normalidad institucional, podría estimarse insuficientemente calibrado, puede en cambio resultar imprescindible en un momento de transición política, en cuyo contexto sólo medidas muy enérgicas pueden reformar problemas estructurales en soluciones que, como ha dicho Miguel Carbonell Sánchez en un escrito en el que esboza el sentido general de la reforma del 2007, queremos que también sean estructurales.

En cualquier caso, que el Poder Judicial haya avanzado comparativamente mucho en la materia que nos interesa, no significa que no quede mucho por hacer, y que la administración de una terapia de choque, por así decirlo, sea justificable ampliamente; no implica que no debamos dar el paso en algún momento hacia una etapa de análisis más meticulosa.

Mi impresión es que se han hecho muy importantes avances en materia de transparencia o provisión unilateral de información, y en materia de diseño de estructuras y de procedimientos para acceder a la información y acceder, ahora también, a los datos personales.

Era lógico que éstas fueran las tareas acometidas en primer lugar, por cierto, y dado que también un poco el sentido de estos eventos anuales es ponernos al día de lo que ha acontecido en el año transcurrido, el pasado uno de septiembre entró en vigor un acuerdo general que compila y unifica toda la normativa, los acuerdos generales, que eran muchos, que eran separados para la Corte y el Consejo, normas que habían sido reformadas varias veces; pero ahora tenemos un Reglamento que unifica toda esta normativa orgánica y procedimental. Hay otras cuestiones que siguen estando en el Reglamento conjunto del Consejo y de la Corte, aunque y que se refieren más a criterios estándares sustantivos de qué, cómo clasificar las cosas, cómo desclasificarlas, en fin, son estándares de carácter no orgánico y procedimental.

Y este acuerdo, nada más para que tengan presente lo mucho que significa el acceso a esta normativa -que es muy detallada-, tiene más de 227 artículos; y es así, porque la Corte ha tenido que hacer una especie de proceso de subdivisión celular en su interior, para incluir adecuadamente todas las instancias pertinentes en materia de acceso a la información; por ejemplo, respecto de la administración federal, están la administración, el IFAI, incluso después los tribunales federales.

Me parece que hemos avanzado mucho en materia orgánica y en materia procedimental, pero nos quedan enormes retos en materia de tratamiento sustantivo de datos, y digo sustantivo, por utilizar alguna palabra que indique oposición a lo orgánico y a lo procedimental, no para demeritar la importancia del caso casuístico.

Voy a terminar mi intervención, mencionando dos pequeños ejemplos que, a mi juicio, simbolizan la envergadura de la tarea que ahora debemos empezar a abordar muy en serio, y que no es otra, que la de trazar la línea entre lo público y lo privado, respecto de la información contenida en las sentencias judiciales, y que los resultados de la normativa que hemos diseñado en todos estos años, de hecho conducen o no al tipo de debate público entre la Corte, los ciudadanos y los otros poderes públicos que deseamos, y al tipo de transformación política que esperamos.

El primer ejemplo se relaciona con algo aparentemente tan sencillo como el tratamiento del nombre de las partes en una sentencia, que ha sido -por cierto- uno de los grandes cambios del reglamento nuevo de diciembre de 2007, respecto del anterior.

Qué debe hacer un poder judicial que desea cumplir, simultáneamente, con el imperativo de proteger los datos personales de las partes y de dar la máxima publicidad posible a

sus resoluciones respecto de esta cuestión tan básica como por ejemplo, nombre del quejoso, nombre de los terceros perjudicados, nombre de los recurrentes.

En el Reglamento del año 2004 se optó por determinar que los nombres de las partes no podían suprimirse de las sentencias, porque la propia Ley de Transparencia establece que es pública la información que consta en fuentes de información de acceso público, y en las notificaciones por lista, por estrado, por rotulón, por boletín judicial que hacen parte ordinaria de un proceso judicial, deben constar esos nombres.

La regla del nuevo Reglamento es, en cambio, que en la versión pública se suprima siempre el nombre de las partes, sin perjuicio de que si con posterioridad, alguien pide la información completa, se solicite a las partes su opinión al respecto, se les dé su derecho a oponerse.

Antes, cuando entraba un expediente a la Corte, se preguntaba explícitamente a las partes si querían que sus datos personales se difundieran o no. Ahora, para atender al estándar de máxima publicidad enfatizado en el artículo 6° constitucional, a partir de la Reforma de 2007, se les da sólo un derecho de oposición ejercitable en cualquier momento del procedimiento, pero digamos que no se les invita a tener un pronunciamiento explícito sobre esta cuestión cuando empieza todo en la Corte, sino que si no se oponen, se presupone que no tienen problema con publicitarlo.

El segundo ejemplo está estrictamente relacionado con el primero, con el tratamiento de datos personales distintos al nombre, pero también ligados a cuestiones que pueden incidir en la vida privada de las personas.

El difícil equilibrio entre las distintas cosas que se dicen en el párrafo tercero del artículo 8° del Reglamento de la Corte y del Consejo, da fe de esta complejidad y de esta atención.

Este precepto dispone que, aún cuando las partes no hayan ejercido la oposición a que se refiere el artículo 8°, que es el que les permite a oponerse a la publicación de los datos personales, en la versión pública de las sentencias ejecutorias y de las demás constancias que obran en el expediente se suprimirán los datos sensibles que puedan contener, cuidando que la supresión no impida conocer el criterio sostenido por el respectivo órgano jurisdiccional.

El problema es, claramente, que se consideran datos sensibles en la fracción XXII, del artículo 2° del Reglamento, una amplísima cantidad de datos relacionados con el origen nacional, las creencias religiosas, el estado de salud, las preferencias sexuales, las tendencias políticas; un poco del concepto es equivalente al concepto de datos personales, contenido en la fracción II, del artículo 3 de la Ley de Transparencia, y en algunos casos esto podría hacer muy difícil la emisión de una versión pública coherente y no excesivamente alejada de la versión original de la resolución.

Para mí, las dudas y las complejidades de estas dos cuestiones tan concretas y tan específicas, son un símbolo de las muchas cuestiones sustantivas muy acotadas y muy concretas que creo que todavía no hemos empezado a analizar en sus términos.

Creo que es el momento de dejar de lado, por el momento, las cuestiones orgánicas y procedimentales a las que hemos concedido muchísima atención durante estos años, y empezar a plantearnos cómo lograr el equilibrio justo entre lo público y lo privado en el texto concreto de una sentencia, a la hora de difundir en concreto una u otra sentencia.

Creo que debemos empezar a estudiar la jurisprudencia, por ejemplo, del Comité de Transparencia de la Corte o de la Comisión de Transparencia de la Corte, a la luz de los casos concretos.

Creo que debemos ver, si el modo en que vamos a transparentar las sentencias es un modo adecuado para propiciar el debate que buscamos.

En el Poder Judicial, como en cualquier otro ámbito, nuestras normas constitucionales y legales hacen que opere un poco la lógica del rey Midas: cualquier información, del tipo que sea, gubernamental o privada se convierte en prima facie en pública, tan pronto toca en algún punto la esfera judicial.

Esto es, al mismo tiempo, algo maravilloso, con un potencial transformador enorme y, además, algo que nos enfrenta a complejas cuestiones que creo nos corresponderá analizar y centrarnos cada vez con más seriedad en esta etapa.

Gracias.

Ángel Trinidad Zaldívar, secretario ejecutivo del IFAI.

A continuación nos acompaña Eduardo Bertoni, él es Relator Especial para la libertad de expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la OEA. Es abogado argentino egresado de la Universidad de Buenos Aires, ex becario del Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia, en Nueva York; tiene maestría en Políticas Internacionales, fue designado profesor de Derecho Penal y Procesal Penal en la Universidad de Buenos Aires, donde ha impartido diversos cursos, tanto de grado, como de posgrado; ha sido asesor legal en varias organizaciones no gubernamentales en su país, y ha escrito varios artículos y libros sobre el derecho a la libertad de expresión.

Eduardo Bertoni, director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal.

Tengo el privilegio de haber estado siguiendo este proceso en México casi desde el principio de la propia creación del IFAI, y déjenme decirles aquí que, realmente, el trabajo del IFAI trasciende la frontera mexicana.

Es un trabajo que impulsa al resto de los países a tener mayor apertura, mayor transparencia, mayor acceso a la información pública, y toda esa fuerza del IFAI, que ha obtenido durante todos estos años, es de esperar que se siga manteniendo de la misma manera en el futuro, no sólo para bien de los mexicanos y las mexicanas, sino también para el resto de los países de la región.

La Fundación para el Debido Proceso Legal, es una organización no gubernamental; tenemos sede en la ciudad de Washington, pero trabajamos fundamentalmente en América Latina, y uno de nuestros programas de trabajo se refiere específicamente al área que le hemos llamado "rendición de cuentas y transparencia judicial", y desde esa área estamos trabajando más precisamente temas vinculados con el acceso a la información judicial en varios países de la región latinoamericana.

Yo creo que es bien interesante preguntarnos cuáles son las razones por las que hoy estamos discutiendo o estamos incluyendo, dentro de las agendas de transparencia, a los poderes judiciales de la región. Déjenme compartir con ustedes que, cuando muchos hablábamos de acceso a la información pública y transparencia, realmente el Poder Judicial, los sistemas de justicia no eran incluidos en la discusión.

Se pensaba, más bien, en todo lo que tenía que ver con la transparencia, el acceso a la información, las compras públicas, las licitaciones, de todo lo que estaba muy relacionado con el Poder Ejecutivo y, en ese sentido, la discusión sobre la necesidad y la importancia de la mayor transparencia y el acceso a la información pública en los sistemas de justicia, quedó un poco rezagado.

Ahora, este enorme impulso que ha tenido en nuestra región, en América Latina, todo lo que tiene que ver con leyes de transparencia, y que se relaciona con leyes de acceso a la información pública, comienza a permear en aquellos poderes del Estado que no se habían involucrado originalmente en la discusión, y uno de ellos era el Poder Judicial.

Claro que alguien podrá decir, bueno, en América Latina desde la mitad de los años ochenta se vivió un proceso de reforma del sistema de enjuiciamiento penal, en donde se intentó -y en la mayoría de los países se consiguió- transitar el camino que dejaba atrás los procedimientos inquisitivos para la implementación de los procedimientos orales.

Por supuesto que la oralidad, que la publicidad de los juicios penales tiene mucho que ver con el acceso a la información y con la transparencia; sin embargo, no era un tema de agenda el acceso a la información, la transparencia de los sistemas judiciales, como sí lo era para los Poderes Ejecutivos.

Y hay distintas razones por las cuales esto ocurría; una tenía que ver con la cuestión del combate a la corrupción y la transparencia y el acceso a la información, como herramientas válidas para el combate a la corrupción.

Entonces, todos estos movimientos sobre el acceso a la información pública, por supuesto que terminaron, primeramente, con la aprobación de leyes de acceso a la información pública en varios países. México, en esta segunda oleada, si ustedes me permiten llamarlo así, en nuestro continente americano, es pionero en la aprobación de la Ley Federal en el año 2002; pero también siguieron Perú, Panamá, República Dominicana, Ecuador, y la lista es muy larga. En casi todos los países, igual en Centroamérica, o hay leyes o hay discusión.

En Sudamérica, hoy el Senado uruguayo está discutiendo una Ley de Acceso a la Información Pública; en Argentina se aprobó un Decreto sobre Acceso a la Información Pública; en Chile se acaba de aprobar una Ley de Acceso a la Información Pública. Es decir, todo este movimiento que empujaba el acceso a la información pública, se tradujo en aprobación de leyes.

En el ámbito internacional, también tuvo consecuencias importantes. Una de ellas fue la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso contra Chile, y no deja de ser poco importante esa ley, esa decisión en la discusión que estamos teniendo hoy, porque el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos determina que, el acceso a la información pública, es un derecho humano fundamental dentro del catálogo de derechos de la Convención Americana de Derechos Humanos. Y por cierto, no hace ningún tipo de distinción sobre cuáles son los órganos del Estado que deben dar acceso o que deben brindar información cuando les es requerida.

Y este fallo, que es relativamente reciente, se ve coronado, con una declaración de principios sobre acceso a la información pública, que aprueba en el ámbito de la Organización de Estados Americanos y el Comité Jurídico Interamericano.

El Comité Jurídico Interamericano, como ustedes saben, es un órgano consultivo de la Organización de Estados Americanos, y por resolución 147 del 7 de agosto de 2008, es decir, hace poco más de un mes, aprueban una declaración de principios sobre acceso a la información pública.

¿Por qué esto es importante? Porque son ya los órganos intergubernamentales, de los que, la mayoría de nuestros países, si no es que todos, somos parte; son los que ya están

marcando cuáles son las guías válidas para seguir abonando este camino del acceso a la información pública.

Hoy estamos llamados a hablar sobre el acceso a la información pública o el acceso a la información, dicho dentro de los sistemas de justicia; pero quería comenzar con esta introducción, porque me parece importante destacar que llegamos a discutir la importancia del acceso a la información en los sistemas de justicia, después de haber transitado varios años por los países de la región, en cuya agenda de políticas públicas el acceso a la información se ha instalado fuertemente y, por cierto, en las sociedades de algunos países de América Latina, donde el reclamo de información está siendo cada vez más intenso.

Decíamos hace un momento que, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Comité Jurídico Interamericano no han hecho distinciones, es más, el Comité Jurídico Interamericano -dentro de esta declaración de principios- expresamente incluye al sistema judicial, al Poder Judicial como uno de los poderes del Estado que debe brindar información cuando se le solicita. Entonces, la pregunta que nos vamos a hacer es: ¿Qué significa el acceso a la información dentro del sistema judicial? Porque es cierto que el Poder Judicial, como poder del Estado, tiene una función que es, comparativamente, distinto a la de los otros poderes del Estado.

La función principal del Poder Judicial -es casi una obviedad decirlo-, se encuentra allí donde está llamado a resolver controversias entre particulares, controversias entre particulares y el Estado, controversias entre las propias reparticiones del Estado.

Es decir, hay una función que llamaremos 'función jurisdiccional del Estado del Poder Judicial', donde se produce información, y tenemos que preguntarnos si a esa información que se produce, a la que llamaremos "información pública" será, por lo mismo, accesible o no. De eso me voy a ocupar en un momento.

Pero igualmente, es cierto que el Poder Judicial, como cualquier otro poder del Estado, también administra recursos, y se parece mucho a cualquier otro de los poderes del Estado. El Poder Judicial contrata personal, el Poder Judicial compra inmuebles, compra papel, compra computadoras. Es decir, tiene toda una serie de actividades, digámoslo así, a contra posición de la posición jurisdiccional, que están vinculadas con funciones administrativas.

Y es allí donde se observan dificultades para hacer una distinción entre el Poder Judicial y el resto de los poderes. De ahí que sea muy difícil pensar en que el Poder Judicial va a tener un carácter de excepción, en cuanto a brindar información que esté vinculada con este tipo de actividades.

Pero fíjense que una de las cuestiones que yo mencionaba -y que lo dije muy al pasar- fue la contratación de personal; pero contratación de personal significa, también, la contratación de los jueces y las juezas, significa también que los sistemas de designación de jueces, de juezas y también de otro personal del Poder Judicial, deben tener criterios de transparencia que permitan a la ciudadanía llevar adelante un control de este poder público que, en definitiva, no se diferencia en este sentido en nada de los otros poderes del Estado.

No sólo la contratación, sino también la remoción; es decir, cuando nosotros estamos pensando en transparencia y acceso a la información en el Poder Judicial, es muy común llevar la línea de pensamiento directamente a lo que tiene que ver con la información jurisdiccional, a la información que nos tiene que proveer el Poder Judicial cuando administra controversias, y entonces ahí empezamos a discutir si nos tienen que dar las sentencias completas, si hay datos sensibles de las sentencias que tienen que estar omitidos, etcétera; una discusión interesante, de la que hemos escuchado algunas precisiones de mi antecesora en el uso de la palabra.

Pero dejamos muchas veces de lado lo que tiene que ver con otras cuestiones de información que se produce en el ámbito del Poder Judicial y que, sin embargo, resulta tan importante que sean conocidas, porque la ciudadanía tiene el derecho a controlar y auditar ese tipo de actividades.

Y lo que nosotros estamos viendo desde nuestra organización en América Latina es, justamente, que en el área de designación y remoción de magistrados, en todo lo que tiene que ver con transparencia de esos procedimientos, es donde más problemas ocurren; quiero decir, muchos problemas judiciales en nuestra jurisdicción ya ponen, y de forma pro activa, en sus sitios de Internet, información como, por ejemplo, las compras, la jurisprudencia, pasando a la información que tiene que ver con carácter jurisdiccional; sin embargo, todo lo que tiene que ver con designaciones y remociones es algo que sigue ocurriendo en varios países con bastante opacidad.

Nosotros, en nuestra organización, recién terminamos un ejercicio, ni siquiera es una investigación, que publicamos en una revista trimestral que se llama Aportes DPLF, todo está en nuestra página de Internet.

Es un ejercicio muy sencillo: le solicitamos a uno de los pasantes que trabajaba con nosotros, con muy escaso conocimiento específico sobre la materia, que tratara de conseguir dos datos que nos parecía que debían de ser públicos, y que no había ninguna razón para no ser públicos. Los datos eran, el sueldo del Presidente de la República y el sueldo del Presidente de la Corte Suprema, y lo que le dijimos al pasante fue que lo tratara de conseguir, fundamentalmente, utilizando pedidos a través de correos electrónicos, llamadas telefónicas y consultas en las páginas de Internet.

Y el ejercicio lo hicimos en los Estados Unidos, México, Costa Rica, Honduras, Colombia, Perú, Chile y Uruguay. Los resultados de esta operación fueron bastante interesantes y, repito, la idea del ejercicio fue que una persona sin conocimiento específico sobre cómo buscar información, pudiera conseguirla, lo que dio que, por ejemplo, en cuanto a los sueldos del Presidente de la República, en el sitio Web o el sitio por Internet en los Estados Unidos, no encontramos la información disponible; repito, se trataba de utilizar una manera sencilla y fácil para conseguir la información; en México sí estaba la información, en Costa Rica no estaba disponible, en Honduras tampoco estaba disponible, en Colombia sí, en Perú sí, en Chile no, y en Uruguay sí estaba disponible.

Y respecto de los presidentes de las cortes supremas de justicia, de nuevo no encontramos disponible la información en los Estados Unidos, sí la encontramos en México, en Costa Rica y en Honduras, no en Colombia, sí en Perú, sí en Chile y sí la encontramos en Uruguay; les podría seguir contando cómo fue este ejercicio, pero lo que quisimos hallar era, después de tantos años en los que se había impulsado el acceso a la información tanto en los Poderes Ejecutivos, pero más recientemente también los poderes judiciales, cuán fácil era el acceso a la información; sin embargo, lamentablemente, todavía en algunas áreas sigue siendo complejo acceder a información que, además, es información relativamente sencilla.

Adelanto para quienes estén pensando en México, que encontramos la información en la página Web, y la solicitada por correo electrónico y por consulta telefónica también fue accesible, pero eso no fue lo que ocurrió en el resto de los países.

Cuando hablamos de transparencia y de acceso a la información en el Poder Judicial, les tengo que confesar que, en nuestras conversaciones con jueces de la región, muchas veces la discusión nos lleva a hablar de transparencia versus independencia, un dilema que nosotros consideramos absolutamente equivocado.

¿Por qué? No es una novedad que, lamentablemente, en América Latina la mayoría de las instituciones públicas sufren de un alto descrédito y, también lamentablemente, el Poder Judicial no escapa a esa situación.

Durante este panel y durante el panel anterior, se apareció y apareció, más de una vez, la palabra "confianza". La falta de confianza de las personas en sus instituciones públicas, en su Poder Judicial, tiene que ver tal vez, con que los jueces no se legitiman, al menos en nuestra región, a través de un voto.

Los jueces encuentran su legitimidad a través de su actuación independiente e imparcial, por sí misma y a los ojos de la ciudadanía; por lo tanto, el acceso a la información como herramienta de transparencia es una herramienta que permite aumentar la legitimidad, la confianza, y blindar al Poder Judicial la posibilidad de ser más independiente.

Un Poder Judicial que encuentra legitimidad dentro de la ciudadanía, es un Poder Judicial que más difícilmente puede ser permeable a influencias externas.

Finalmente, y para ya ir terminando, una última cuestión que me parece importante apuntar, es esta relación que existe entre los países que ya tienen leyes de acceso a la información pública y el acceso a la información en los poderes judiciales.

Dicho de otra forma, ¿las leyes de acceso a la información ayudan a que en el Poder Judicial exista mayor transparencia y apertura? Nuestra conclusión es que sí, y ése es el trabajo que comentaba Ángel, que nosotros hemos hecho, y que también se encuentra en nuestro sitio de Internet y tuvimos el privilegio de presentarlo con la Suprema Corte mexicana, con el ministro José Ramón Cossío hace más de medio año.

Pero un análisis un poco más detallado de los países que han aprobado legislación de acceso a la información pública y la obligatoriedad que, dentro de esas leyes, incluyen al Poder Judicial, nos indica que también es variada.

Hay países como, por ejemplo, Panamá, Honduras, Ecuador y Perú, por citar solamente algunos, en donde la Ley de Acceso a la Información Pública incluye como sujeto obligado plenamente al Poder Judicial.

En estos casos, lo que nosotros advertimos es que, en esas leyes de acceso a la información pública hay un detalle más exhaustivo de las excepciones que tienen que ver, fundamentalmente, con procesos penales, y muchas de esas excepciones no están redactadas o desarrolladas de una manera muy concreta, lo que puede llevar a que, en la aplicación práctica, las excepciones se traduzcan en una regla. Entonces, ahí hay un foco para atender.

El otro modelo es, de alguna manera, el modelo de México, en donde la Ley de Acceso a la Información Pública -hasta donde creo e interpreto, espero que correctamente- deja que sea el Poder Judicial el que determine de qué manera aplican los principios de la Ley General, y estoy hablando del ámbito federal porque, lamentablemente, no conozco bien cómo están funcionando las leyes estatales; sé de algunas leyes que han incluido al Poder Judicial también, pero eso daría cuestión para otra charla.

Y el tercer modelo de leyes que incluyen al Poder Judicial de alguna manera, es el modelo en donde sólo se aplican los principios y el formato de la ley para todo lo que tiene que ver con información de tipo administrativo; ése es el modelo de República Dominicana.

Ahí, lo más sensible de nuevo está vinculado con el tema de si las designaciones de jueces, juezas, magistrados y demás funcionarios, se consideran decisiones administrativas del Poder Judicial.

En fin, para terminar, creo que el tema de la transparencia, el tema del acceso a la información pública, es una cuestión que llegó a nuestra región para quedarse, que sigue dando pie a la elaboración de políticas públicas, con llamadas de atención en algunos momentos en donde los procesos de implementación de estas leyes han dado retrocesos; esto, creo yo, va a seguir ocurriendo, pero no pienso que haya un cambio sustantivo, en el sentido de dejar de lado el tema de transparencia como un tema importante para el desarrollo de nuestros países.

Considero que la crisis de legitimidad que tienen muchas de las instituciones, la falta de confianza de que éstas padecen, incluido el Poder Judicial, ganaría y gana enormemente con mayor apertura, mayor transparencia, y con la posibilidad de otorgar más información al público. Muchas gracias.

Ángel Trinidad Zaldívar, secretario ejecutivo del IFAI.

A continuación nos acompaña el Doctor Lorenzo Córdova, es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctor de Investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, en Italia; Investigador Titular A de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Investigador del Sistema Nacional de Investigadores, autor de diversos artículos y ensayos, entre ellos de próxima aparición, por ejemplo, el libro Derecho y Poder; Esencia y valor de la Democracia de Hans Kelsen; el autoritarismo de Carl Schmitt. Así como La integración del Congreso de la Unión.

Ha impartido diversos cursos de Ciencia Política, Teoría del Estado, Derecho Constitucional, Derechos Humanos, y es profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM; en la actividad editorial, es miembro de diversos consejos editoriales y de publicaciones.

Es articulista en publicaciones como la revista Nexos, el diario El Universal, y hay algo que no dice aquí en su ficha curricular, perdón si me atrevo a mencionarlo, pero creo que vale la pena: se trata de que él fue una de las personas yo diría fundamentales, importantísimas para poder construir con argumentación sólida, la solicitud de acción de inconstitucionalidad que se hizo a la Procuraduría General de la República, para que ésta, a su vez, la presentara a la Suprema Corte, y que trajo como consecuencia la discusión del día de ayer precisamente, digamos, declarando inconstitucional esa reforma de Querétaro. Aquí yo diría que Lorenzo fue uno de los dos o tres personajes centrales en la construcción de esta argumentación sólida.

Lorenzo Córdova Vianello, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Yo quisiera hablar, de alguna manera, de la evolución que ha tenido el Poder Judicial, la política de transparencia. Desgraciadamente, en este sentido hay muchas realidades, no necesariamente son todas homogéneas, hay muchos Méxicos, pero creo que hablar de la ruta en términos de transparencia, de la política de transparencia, insisto, que ha seguido el Poder Judicial, en buena medida es importante, no solamente por lo referencial que representa esto en esos muchos Méxicos, en el México local, sino también porque creo que es una historia que vale ser contada, aunque sin lugar a dudas abre la puerta a todavía muchos desafíos.

Hablar de la evolución que han tenido la transparencia y la impartición de justicia en México, significa hablar de una historia emblemática, como decía, tanto de actitudes de resistencia, como de apoyo y potenciación de los principios constitucionales y legales del acceso a la información por parte del Poder Judicial.

No se trata, en ese sentido, de una historia lineal y homogénea, sino de una evolución en cuanto a las posturas y a las actitudes de un órgano del Estado, es decir, de un poder frente a uno de los principios cardinales de los sistemas democráticos.

La transparencia es -y no pierdo más tiempo que el que requiere meramente enunciar el punto- uno de los rasgos distintivos de los sistemas democráticos.

Bobbio me parece que lo enunció con toda claridad, al definir a la democracia como el poder en público, entendiéndolo por esto el conjunto de situaciones y condiciones institucionales que, cito: "...obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del sol, y permiten a los gobernados ver cómo y en dónde las mismas se toman...".

Y no se trata de un principio que esté relacionado con algún poder del Estado en específico, sino que se manifiesta con independencia de ellos. Como bien decía Eduardo: en los contextos de democratización hay una primera exigencia de respeto del Poder Ejecutivo, pero que no se circunscribe tampoco a éste, sino se relaciona con todos los órganos del poder público.

Sobra decir que el Poder Judicial juega un papel clave en las democracias constitucionales, al ser el brazo a través del cual se concreta el papel de súper partes del Estado, el tercero, según se le conoce como figura en la teoría política, y además, al situarse como el órgano controlador de la legalidad y de la constitucionalidad del resto de los poderes del Estado.

Pretender pensar en un sistema democrático, sin que haya un Poder Judicial condicionado por los principios de la transparencia en la función pública es, en ese sentido, simple y sencillamente imposible.

La historia de la transparencia en México es reciente y ha tenido que enfrentar numerosos obstáculos. El caso de Querétaro, venturosamente resuelto por unanimidad por la Suprema Corte de Justicia, es emblemático de las reticencias; desgraciadamente no es el único, pero es emblemático de las reticencias y de las tentaciones por actuar una transparencia solamente en el papel y no en los hechos. Y en esa breve historia, el Poder Judicial ha tenido, como adelantábamos, oscilaciones importantes.

En una primera instancia, atendiendo a la obligación de regular el acceso a la información pública, que se desprendía de la entonces recientemente aprobada Ley Federal de Transparencia 2002, dos de los órganos del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal, emitieron acuerdos con los que desarrollaban el Artículo 61 de la Ley, en los que imponían restricciones muy importantes al acceso de información en los expedientes judiciales, y en los que se determinaba, por ejemplo, que en ciertas materias, la penal y en lo familiar, los expedientes debían ser considerados como información reservada por el máximo permitido por la ley, que son 12 años.

Más aún, poco después la Suprema Corte de Justicia endureció más todavía esa postura, y determinó que los expedientes resueltos con anterioridad a la expedición, a la entrega en vigor de la ley en las materias referidas, se tenían por reservados hasta por 36 años, es decir, la Corte fue más allá de lo que decía incluso la ley.

Las críticas, en ese sentido, fueron sumamente severas y confrontaron, en su momento, al Poder Judicial con quienes empujaban legítimamente por la transparencia en ese ámbito tan sensible del Estado. Sin embargo, como señalábamos, la evolución en este tema no fue lineal y, afortunadamente, implicó un radical cambio de postura poco tiempo después.

No importan, en rigor, las razones de ese cambio pendular; es probable que el contexto de exigencia que se generó frente a las decisiones antes señaladas haya pesado mucho, y de hecho la Corte y el Consejo reconocen y recogen en la exposición de motivos del Reglamento expedido en 2004, que las opiniones públicas que habían manifestado eran importantes de ser tomadas en cuenta.

El caso es que en el año 2004, como decía, con la publicación del Reglamento que dichos órganos expidieron para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se colocó al Poder Judicial en la vanguardia de la materia, por supuesto independientemente de que en el año 2007, como ya lo adelantaba Francisca, se redimensionara ese reglamento, pero mantuviera, sin embargo, esa actitud aperturista.

Así como había privado, en un primer momento, una postura restrictiva y refractaria de la política de transparencia en materia judicial, el nuevo marco normativo habla de una

postura aperturista y que, con un tono garantista, potencia los alcances mismos de la ley.

Algunos brevísimos botones de muestra me parece que hablan por sí solos de esa nueva postura en esta renovadora actitud de los órganos de justicia federal.

En primer lugar, aunque no está exento de contradicciones, se ha logrado la posibilidad de acceder a los expedientes en cualquier etapa del proceso y no sólo una vez que éstos hayan concluido, como ocurría antes.

En segundo lugar, está la no distinción entre los asuntos penal y familiar como un espacio de excepción respecto del resto de los asuntos de competencia del Poder Judicial.

En tercer lugar, tenemos el cambio radical por lo que hace a los archivos históricos que se abrieron francamente a partir de 2004 -y es una postura que todavía hoy se plantea-, para no dejar de mencionar que la propia Corte y el Consejo de la Judicatura se crearon un contexto de exigencia en términos de actualización de la información que debe estar al acceso público de acuerdo con la ley, mucho más alto del que en cambio, se establece en el reglamento expedido por el Poder Ejecutivo: en lugar de tres meses como ocurre en este ámbito, el Poder Judicial se impuso la obligación de actualizar su información cada mes.

Pero más allá del marco reglamentario, ha habido una serie de acuerdos y decisiones de la Suprema Corte de Justicia, que creo que en términos de transparencia son, sin duda, bienvenidos desde esta perspectiva; la primera es la que tiene que ver con una decisión no exenta de tensiones -ya Francisca en su intervención hacía referencia a una crítica sobre la que volveré en un momento más, una crítica muy reciente publicada en una revista de este mismo mes.

La primera decisión es la que tiene que ver con el acuerdo para transmitir en directo las sesiones de la Suprema Corte de Justicia a través del Canal Judicial de Televisión; decía que más adelante haré un par de reflexiones sobre este punto.

La segunda, es la decisión de normar el desarrollo de las audiencias públicas; insisto, son solamente algunos de los ejemplos a través del acuerdo dos, de principios de este año 2008, donde fija los lineamientos para que los interesados en los temas que conoce la Suprema Corte de Justicia expongan sus puntos de vista antes de que el Ministro Instructor presente su proyecto de resolución; se trata de una práctica hoy normada por la propia Corte, cuyos lineamientos, insisto, son de reciente creación, y la cual fue inaugurada con la discusión en torno a la acción de inconstitucionalidad, promovida en contra de las leyes federales de radio y televisión y de telecomunicaciones en 2007 y que, en su momento, fue considerada necesaria vista la complejidad técnica del tema.

Vale la pena subrayar que ese tema, esa discusión que llevó a la Corte a tomar una decisión histórica en muchos sentidos y, déjenme decirlo así, reivindicatoria de la potestad soberana del Estado frente a los poderes privados, que en buena medida han condicionado -como hay ejemplos ominosos en los años recientes- a los órganos del Estado, en buena medida es importantísima en términos de la legitimación de la Suprema Corte de Justicia.

Creo que se trata de decisiones -insisto- que son como botones de muestra que acercan a la sociedad al funcionamiento de la justicia y transparentan su actuación, por lo que deben ser bienvenidas.

La transparencia en el Poder Judicial, sin embargo, ha generado una serie de nuevos desafíos de los que es indispensable hacerse cargo, se trata de temas que muchas veces generan escozor en un ámbito tan poco afecto a los cambios, como lo es el de la justicia; son aspectos que tienen que ver, en gran medida, con las formas en las que se plasman las decisiones judiciales y con la manera en la que las mismas se comunican.

Encuentro en ese sentido tres desafíos vinculados entre sí: en primer lugar, quiero referirme a cuestiones que tienen que ver con el lenguaje de la justicia y que es una consecuencia, pero también a la vez, condición de la transparencia.

La finalidad de la transparencia en la gestión pública como práctica democrática, tiene por objeto propiciar el escrutinio de los gobernados sobre las decisiones que los impactan directamente, tiene por objeto favorecer la rendición de cuentas creando un contexto de exigencia, en términos de probidad, pulcritud y respeto a la ley por parte de los servidores públicos; en ese sentido, la transparencia y con ello el derecho fundamental de los gobernados a estar informados, impone no sólo una obligación de apertura, sino también una obligación de claridad en los datos públicos.

De nada sirve abrir la información, si la misma es incomprensible para la gran mayoría de los gobernados, y no se trata de un asunto trivial, porque de ello depende que un derecho básico para el funcionamiento de la democracia, trascienda el mero formalismo legal y se convierta en una práctica de uso cotidiano, y no podemos desatender que el lenguaje de la justicia, el del derecho en general, suele ser prohibitivo, ajeno a la mayoría de las personas; es un lenguaje que naturalmente es especializado, pero no por ello debe resultar incomprensible, así que el asunto del lenguaje es un complemento a la transparencia, porque permite cumplir su objetivo primario, pero es también, a la vez y paradójicamente por ese mismo hecho, una condición misma de la transparencia.

Los datos revelan que el acceso a la información en materia de justicia es, hasta ahora, patrimonio exclusivo de unos cuantos como son los medios de comunicación, muchas veces en pos de la nota estridente, y académicos sobre todo.

El gran desafío que se presenta es el de hacer que la vieja máxima de que la justicia en los tribunales es igual para todos, se complemente con la idea de que esa igualdad depende, en gran medida, de su igual comprensión para todos.

Estoy hablando de lo que en el mundo anglosajón se define como plain languid, el lenguaje claro, llano, que de ninguna manera está divorciado de la profundidad y seriedad en el tratamiento de los temas; pero no debemos confundir la seriedad o la solemnidad de un tema, de un lenguaje, con la incomprensión respecto del mismo.

Lo anterior abre, sin embargo, un desafío cultural no menor en el sistema de impartición de justicia, que va más allá del mero problema de la forma en la que se dice el derecho, y tiene que ver también -debo decirlo sin ambages- con la claridad del razonamiento jurídico que subyace en las sentencias, desnudadas de un ropaje suntuoso, rebuscadamente técnico y, muchas veces retórico que hoy tiene; se corre el riesgo de evidenciar la pobreza del razonamiento judicial que subyace -es una generación y me hago cargo de ello- en muchas de las resoluciones de nuestros jueces.

De lo anterior se concluye, en el ámbito de la justicia en México, que abundan los que articulan el discurso descriptivo de los hechos y de los alegatos con la resolución del asunto.

Detrás de esas formulaciones retóricas se esconde, muchas veces, una motivación austera o, para decirlo con claridad prácticamente inexistente, una ausencia de las razones por las que el juez concluye lo que concluye.

Por eso, esa consecuencia o condición de la transparencia que es necesario un lenguaje llano, traerá consigo un efecto sumamente positivo en términos de la calidad de la justicia o si se me permite, de la calidad del razonamiento judicial. Esa necesidad de un lenguaje judicial comprensible impone, además, una necesaria capacidad de concreción también en el discurso judicial.

Hoy las sentencias son interminables, muchas veces llenas de paja que solamente algunos versados logran revisar, o bien, porque saben qué cosa deben saltarse y no hay necesidad de leer, o bien, porque tienen una paciencia bíblica.

Permítanme contar una anécdota personal. Hace un año aproximadamente platicando con un destacado juez español, miembro de la Sala Penal del Tribunal Supremo, el magistrado Perfecto Andrés Ibáñez, se me ocurrió preguntarle: ¿De qué tamaño eran las sentencias que emitía el máximo órgano de casación en materia penal en España?

Él me decía: "Procuramos ir a lo esencial y demás". Y yo, pues viniendo de México, dije: "Ah, breves, ¿unas 60, 70 páginas?". Me mira con ojos de asombro Perfecto Andrés, y me dice: "no, 7, 8 ó 10 cuartillas a lo sumo."

Puede parecer un argumento lúdico, pero lo cierto es que la concreción en las sentencias es también una condición de la transparencia; si entendemos a la transparencia y al acceso a la información en materia judicial como un derecho fundamental, está y debe estar al alcance de todos, de cualquier ciudadano, de cualquier gobernado.

En segundo lugar e íntimamente ligado con el punto anterior, tenemos el tema de la información sobre los casos judiciales. La comunicación social del Poder Judicial debe jugar un papel central en las nuevas dinámicas que ha impuesto la transparencia; el problema no es sólo cómo se escribe el derecho, problema al que acabo de hacer referencia, sino también, cómo se hace del conocimiento público lo que los órganos de justicia resuelven o, dicho en otras palabras, cómo se informa el derecho.

Recientemente hay una mejoría sustancial por parte de la Suprema Corte, al intentar un ejercicio de síntesis en los asuntos de los que muchos, desde la Academia, por cierto, nos hemos visto beneficiados y agradecemos, así como de dos discusiones judiciales.

Sin embargo, en este solo punto que anoto, falta mucho por hacer, pues es una veta de oportunidad en la que todavía tiene que trabajarse.

En tercer lugar, un último tema sobre el que vuelvo porque se ha cuestionado recientemente, es el que se relaciona con el qué y el cómo debe transparentarse en el periplo decisorio de los tribunales, es decir, ¿qué cosas deben discutirse en público y cuáles, en cambio, es prudente que se discutan en privado?, y además, ¿cuál es el canal idóneo para que las partes del proceso que deben ser públicas, se abran a la vista y a la opinión de los gobernados?

Y en ese sentido, no puedo dejar de hacer referencia al artículo publicado en Nexos de ese mes, por Ana Laura Magaloni y Carlos Elizondo, a propósito de los problemas que enfrenta en buena medida en cuestiones de transparencia la Suprema Corte de Justicia y, concretamente, su Pleno. Plantean un punto que evidencia los problemas, que no son menores y que subyacen para esta última discusión a futuro, la cual tendrá que dar, en primer lugar, lo que estos autores señalan, la advertencia que hacen, el cuidado que hay que tener con el espacio que se da al llamado alegato de oídas, que los ministros pueden y han llegado a oficializar con algunas de las partes sin que esté presente la otra. Es un problema -dicen los autores- de cultura judicial, pero yo diría que el problema va más allá.

En un régimen democrático, en todas las reuniones privadas entre las partes y los jueces están prohibidas, pues esto menoscaba la percepción sobre la incorruptibilidad e imparcialidad de los mismos jueces. En ese sentido, y sobre este punto en específico del que tratan Magaloni y Elizondo, no puedo sino estar plenamente de acuerdo. Éste es un renglón sobre el que se habrá de trabajar, porque es un punto sumamente delicado.

A lo mejor soy un perjudicado, pero saber, por ejemplo, que en el asunto de la llamada Ley Televisa, el abogado de la homónima televisora se reunió en privado con los ministros de la Corte, por decir lo menos, me causaba escozor.

Afortunadamente, como después dijo en la presentación de su proyecto el ministro Aguirre, sí supimos de qué estaban hechos los ministros, pero el escozor y la suspicacia en todo caso no dejaba de estar ahí presente.

El otro punto, en el cual hay buena diferencia, muy en los términos de lo que manifestaba antes Francisca, es el que tiene que ver con la transmisión de las sesiones públicas de la Corte a través del Canal Judicial, lo que ocurre desde el año 2006 y que, además, los autores llevan también a la publicidad, que se realiza casi de inmediato, de las versiones estenográficas de las discusiones públicas.

El problema que los autores del artículo al que me he estado refiriendo manifiestan respecto de este punto en concreto, es uno que evidencia la no existencia de acuerdos previos a la sesión, lo cual no necesariamente es algo malo, desde mi punto de vista.

En segundo lugar, un problema que sí es más grave, es el que pone en evidencia la diferencia entre lo discutido y lo que se decide, es decir, la diferencia entre lo que se dice en las sesiones, los alegatos que se presentan, las distintas posturas que se sostienen en la discusión pública, y lo que aparece efectivamente en la sentencia.

Y en tercer lugar, sostienen Magaloni y Elizondo, porque inhiben la calidad del debate jurídico y sostienen que en Estados y en las cortes constitucionales europeas no pasa, ni de locos, que la discusión sea pública; lo que es público, dicen, es la sentencia y sus razones.

Es cierto, retomo aquí también los argumentos que glosaba respecto a esta situación Francisca, pero retomo también justamente el alegato final que ella y Cossío hacen sobre el punto.

Sí, es cierto, presenta un sinnúmero de problemas, pero es históricamente necesario. En eso no solamente coincido, sino que además permítanme glosarlo citando a Dieter Nohlen, por aquello de que el contexto sí hace la diferencia y no somos, afortunada o desafortunadamente -según punto de vista que quiera verse- ni los Estados Unidos ni Europa.

En este sentido, hay que hacernos cargo de un contexto muy particular de nuestro proceso de transición, en el que se circunscribe como uno de los grandes logros y una de las grandes demandas, la política de transparencia y la concretización del derecho a la

información, el proceso de construcción de confianza al que también Eduardo hacía referencia hace un momento.

Es un proceso, y así termino, muy oneroso, y la cimentación de la transparencia es muy lenta, es un proceso en el que se avanza micra a micra y se pueden retroceder kilómetros, pero la transparencia, en este contexto, pese a sus costos y los problemas que abre, es condición indispensable.

Ángel Trinidad Zaldívar, secretario ejecutivo del IFAI.

Hay muchos temas en la Mesa, simplemente mencionaré que la Suprema Corte ha sido una aliada de la transparencia desde que el tema se inició en México.

Este año 2008 ha sido designado por los propios ministros de la Corte como el Año de la Transparencia, y lo han dejado perfectamente claro con su actuar, tanto en términos de resoluciones como en términos de este otro proceso que tiene que ver con la Corte.

Yo simplemente aquí lo dejaría, con esta pregunta: Sí hay transparencia en la Corte, pero, ¿ésta es la transparencia que queremos? ¿Ésta es la transparencia que necesitamos o qué y cómo transparentar? ¿Por qué transparentar? ¿Transparentamos o no cómo se designan los jueces?

Yo se las dejaría a ustedes. Vamos a abrir un brevísimo espacio para preguntas y respuestas.

Pregunta: Ricardo Cantú.

Con base en la tendencia que hay en América Latina del recurso del habeas data, sobre todo en Brasil, en Chile, creo que en la propia Argentina. Si la Ley Federal de Transparencia no está equivocada al definir los datos personales, confundiendo los datos personales generales con los datos personales sensibles, dado que uno de los objetivos del habeas data es eliminar, precisamente, los datos sensibles, y en la Ley se confunden estos dos.

Pregunta:

Yo quisiera que el doctor Córdova hablara un poco de la evolución de la transparencia dentro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que también es un órgano de carácter terminal dentro de la jurisdiccional federal en México.

Francisca María Pou Giménez, en representación de José Ramón Cossío Díaz, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Yo no soy una experta en la Ley de Transparencia, pero creo entender que el concepto de dato sensible se usa en la normatividad de la Corte como equivalente, lo cual no es muy buena técnica normativa. Hace referencia a lo mismo con nombres distintos.

La descripción de datos sensibles que manejamos en el Reglamento de la Corte es la misma, son los mismos datos que en la Ley de Transparencia se llaman datos personales. Simplemente sí creo que es desafortunado que empecemos a usar varias etiquetas para lo mismo.

Eduardo Bertoni, director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal.

Un breve comentario sobre habeas data. Comparto que hay, en el contorno regional, algún grado de discusión cuando se está hablando de leyes de acceso a la información pública y leyes de habeas data. No quiero hacer una referencia puntual en México, pero sí comparto con ustedes esa confusión.

La confusión viene de la mano a lo que en muchos países están llamando la Ley de habeas data a lo que en otros países se identifica como acceso a la información pública.

En algunos países, ciertos políticos entusiasmados en llevar adelante alguna agenda, empiezan a hablar del impulso que le están dando al habeas data, cuando en realidad le están dando impulso a leyes de acceso a la información pública, y en definitiva puede llamarse de una manera o llamarse de otra, pero lo que hay que tener claro son los conceptos.

Las leyes de acceso a la información pública permiten que cualquiera acceda a información que ha sido catalogada como pública y por supuesto hay excepciones.

Las leyes de habeas data lo que permiten, históricamente, es que individualmente pueda acceder a sus propios datos que no son públicos y que algunos denominan como datos sensibles, e incluso, que sea posible corregirlos cuando pudieran estar siendo erróneos; pero más todavía, hay toda una discusión sobre dónde deben estar esos datos sensibles, si solamente en base de datos pública o también en base de datos privadas.

Una disquisición teórica, también, es: ¿Por qué se llama habeas data? Es como una comparación con el habeas corpus, que es el recurso que lo que pretende es "traíganme el cuerpo", es "dónde está el cuerpo", es encontrar a la persona que está sufriendo alguna detención y no sabemos en dónde está.

El habeas data lo inventan con este nombre porque es como "traíganme los datos", mis datos, y si esos datos están mal, yo voy a pedir y a exigir que se corrijan.

Ahora, si empezamos a hablar de habeas data para pedir información pública, de acceso a la información pública para pedir información sensible, creo que la mezcla puede ser letal.

Hay dos cuestiones que me parecieron súper interesantes de las presentaciones tanto de Lorenzo como de Francisca.

La primera es esta idea de las reuniones que mantienen los jueces con las partes; son reuniones que deben ser públicas, son uno de los ejemplos a los que yo me refería cuando decía que en el ámbito de los Poderes Ejecutivos y de Poderes Legislativos, ciertos temas de transparencia calaron mucho más hondo; es decir, que ciertas cámaras legislativas deban tener reuniones que sean públicas, es algo que ya lo vemos como habitual, pero todavía estamos pidiendo que los jueces, cuando se reúnen en privado con una parte, por lo menos si no queremos ponerle una camarita de televisión, que esté la contra parte, y esto se refiere a los grandes desafíos que tiene el acceso a la información.

Y el otro tema referido a la realidad mexicana y a la transmisión en el Canal Judicial de las sesiones de la Corte, esta discusión la hemos tenido con colegas en otros países también, y hemos sido, yo y algunos otros, los que hemos traído el ejemplo de la Corte Mexicana, es decir, que hasta las sesiones ahora se están transmitiendo en México, no solamente las audiencias, no se limita hasta la discusión, y algunos dicen: "esto es una locura"; no leí el artículo de Ana Laura pero creo que va en esa línea, pero Francisca, voy a plagiarte en el futuro esta cuestión de 'necesidad histórica', porque Lorenzo lo planteó muy bien: cuando la Ley de Acceso a la Información Pública a nivel federal se aprobó en México, la primera reacción de la Corte fue muy cerrada, y hubo reclamos internacionales y nacionales por todas las razones que explicaba Lorenzo.

Ahora estamos viviendo una situación que era realmente impensable seis años atrás. Por supuesto que habrá problemas, por supuesto que habrá necesidad de ajustes a esto, y no hay que olvidar que la realidad de México no es la realidad de otros países, como lo decía Lorenzo, creo que con toda justeza.

Lorenzo Córdova Vianello, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Yo no abundo más sobre la cuestión de los datos personales; yo creo que tiene que haber una diferenciación, pero también hagámonos cargo de una cosa: salvo las cuestiones electorales, por lo que tiene que ver con el padrón electoral y los datos contenidos que son, desde 1990, por lo menos considerados como información confidencial y, consecuentemente, información que tiene que ser protegida jurídicamente; en fin, no entro a esa historia, pero lo que es cierto es que hay muy poca glosa legislativa sobre este punto.

Creo, en este sentido, que una ley tiene que desarrollar, legislativamente, todo lo que se relaciona con los datos personales y con su protección, e incluso eventualmente -puesto que no creo que deba ser el IFAI el que necesariamente esté involucrado en esa tarea- hay países que han creado garantes de la privacidad, por lo que, tal vez, es hasta conveniente pensar en la idoneidad de otro órgano además del IFAI; la función del IFAI es una función muy particular, así que ese órgano tiene que ser desarrollado, y ésa es un área de oportunidad sobre la que es necesario que haya una seria reflexión y una discusión sumamente importante.

Más todavía, y me remito al panel anterior. En los contextos por los que estamos atravesando, es decir, donde finalmente los datos personales son un área sumamente sensible para el adecuado funcionamiento, ya no digo del Estado democrático sino de cualquier Estado, para la efectiva protección y garantía de una democracia constitucional, pero solamente dejo esto como glosa.

Por lo que hace a la relación de transparencia con el Tribunal Electoral, agradezco la pregunta, ¿por qué no hablamos del Tribunal Electoral?, ya que hasta el mismo Reglamento y el tratamiento que le da el Poder Judicial al Tribunal Electoral está fuera. El Reglamento, digámoslo así, homogeneiza los criterios en materia de transparencia dentro del Poder Judicial, tiene que ver con la Suprema Corte de Justicia y con el Consejo de la Judicatura, no con el Tribunal Electoral que, a su vez, se rige por, digamos, una reglamentación distinta.

Y aquí, aunque no voy a hacer una revisión exhaustiva de la evolución del Tribunal Electoral en materia de transparencia, sí me permitiré, simple y sencillamente, desarrollar dos pautas; una que tiene que ver con la competencia específica del propio tribunal, es decir, la materia electoral; una que tiene que ver con el tratamiento de datos y acceso a la información en su tarea jurisprudencial, es decir, como órgano de Estado, y otra, la que tiene que ver con una agenda que fue resuelta a medias por la reciente reforma electoral, pero que fue introducida por el propio Tribunal a través de los criterios jurisprudenciales y que se relacionan con la transparencia o con las obligaciones de

transparencia para con los partidos políticos y que, repito, hasta que no fue incorporada en el último año en el ámbito legislativo había venido rigiéndose con criterios jurisprudenciales establecidos en el tribunal.

Cito, solamente para evocar la memoria, el caso que tiene que ver con el Partido Verde Ecologista, por ejemplo, a propósito de todos los procedimientos de designación de sus dirigentes y demás, que por supuesto es un criterio aplicable, producido en el caso, pero aplicable a todos los partidos políticos y durante buen tiempo, insisto, rigió la materia de transparencia para con los partidos.

Y por lo que hace a los criterios, reitero, todavía me parece inexplicable que no haya dentro del Poder Judicial una política común colegiada de transparencia, la especialidad temática que le da razón de ser y que funda la razón de ser del Tribunal Electoral; creo que no debería ser, en todo caso, objeto de esta proliferación de actitudes, sobre todo porque puede abrir la puerta a que, dentro del propio Poder Judicial, haya criterios diferentes, lo que -me atrevo a decir- puede generarse con este ímpetu aperturista de la Suprema Corte de Justicia. Yo creo que, en términos generales, el Tribunal Electoral fue garantista, antes todavía que la Corte, y es aún más garantista que la Corte, pese a que de ésta, digamos no sólo me gustan sus sentencias cada vez más, (por lo que evidentemente le digo que es cada vez más garantista), sino que creo que, cada vez más, está asumiendo ese carácter con pasos firmes.

Lo que quiero decir es, para terminar este punto, que hay un dato -y retomo algo que decía Eduardo y me parece fundamental, que además de ser aplicable particularmente al Tribunal Electoral y también a todo el Poder Judicial en su conjunto, tal vez de manera más emblemática al Tribunal Electoral y a la Suprema Corte-, y es el que tiene que ver con la transparencia, ya no en términos de la impartición o el acceso a los datos que se desarrollan en la función e impartición de justicia, sino con aquellos que los homologan a todo el resto de los órganos del Estado y que tienen que ver con sus manejos financieros.

Ha habido un enorme avance al respecto, pero creo que dado que hoy por hoy la Corte y el Tribunal Electoral son los órganos cuya actuación está teniendo unos índices de relevancia, de trascendencia política como pocas veces antes había tenido un órgano jurisdiccional, es fundamental que más allá de las discusiones que puedan tener, que puedan generar desencuentros a propósito de qué es lo que tiene que ser transparente en el periplo de la decisión judicial y demás, se hace posible que haya voces encontradas.

En donde definitivamente no puede haber un asomo de opacidad, es en el manejo de recursos financieros y de la función administrativa, porque acabaría siendo el alegato más sensible en términos de opinión pública y al que más fácilmente podrían recurrir los detractores de las decisiones, para cuestionar lo que eventualmente no puede cuestionarse o no puede confrontarse, que son los razonamientos judiciales que están detrás de una sentencia.

De haber opacidad en esos dos rubros, se generaría la manera más fácil para descalificar a un tribunal, sobre todo un tribunal, insisto, que está jugando una relevancia política como nunca habíamos imaginado, y en este caso el Tribunal así como a la Suprema Corte de Justicia, por lo que es indispensable una política de transparencia, de absoluta certeza en el manejo administrativo. De otra manera, estaremos haciéndole el peor de los favores a esa tarea que vamos inaugurando, de control de causalidad, en el que nos estamos adentrando cada vez de manera más clara y que nos distingue como democracia constitucional.

Aquí aprovecho lo del Tribunal Electoral para sumarme a lo que decía Eduardo, en el sentido de que la transparencia del manejo financiero de los órganos de justicia es indispensable, es condición sine qua non; lo demás puede discutirse, pero esto sin duda no.



Wilfrido Perea Curiel, director General del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.



Firma del Convenio General de Colaboración entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)

Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Alonso Lujambio Irazábal

Con base en este instrumento se implementarán programas dirigidos a profesores y a alumnos de enseñanza media superior, a fin de que conozcan y sepan utilizar las leyes de acceso a la información que existen en nuestro país en los ámbitos federal y estatal.

El objetivo que se persigue es que amplias capas de la sociedad mexicana puedan utilizar el derecho al acceso a la información para alcanzar beneficios comunitarios y colectivos.

Gracias a este esfuerzo conjunto, cerca de 100 mil alumnos y aproximadamente 2500 profesores en todos los estados del país, en los 277 planteles del CONALEP, aprenderán a ejercer su derecho a saber y a solicitar información a todas las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno.

En otros términos, el CONALEP y el IFAI han decidido trabajar juntos para fortalecer el régimen de derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para hacer del derecho de acceso a la información una herramienta efectiva que dé mayor viabilidad a derechos fundamentales como la educación, la salud, el trabajo o el medio ambiente.

Sin duda, la formación de nuevos ciudadanos en la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia contribuirá a la construcción de una sociedad civil participativa, exigente y consciente de la importancia que tiene para la vida democrática el conocimiento público del ejercicio de los recursos y de la toma de decisiones.

Se trata de una iniciativa de largo plazo y de carácter permanente que tendrá, así lo esperamos, profundas repercusiones en la vida institucional y social en México.

**Director general del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP),
Wilfrido Perea Curiel**

Maestro Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del IFAI; estimados amigos, amigas, todos:

Educar para la democracia requiere de un trabajo continuo, sin descanso, insistente, que rebasa por mucho las actividades propias del aula de clases.

Nuestras instituciones educativas, formadas, inspiradas en la democracia, no sólo tienen como valor y objetivo difundir los valores democráticos en cada uno de los estudiantes que les dan vida.

También, de manera importante, tienen la obligación de materializar en la labor administrativa diaria, las aspiraciones de honestidad, transparencia, rendición de cuentas, sana administración y buen gobierno, elementos imprescindibles de toda democracia.

El Convenio que gustosos hoy firmamos es, sin duda alguna, parte de esta materialización y concreción de las más legítimas aspiraciones de transparencia y rendición de cuentas.

Es un paso firme y decidido en favor de la fortaleza del sistema educativo, ya que el mismo representa un compromiso público de apertura y buen manejo de la información, generada por los muy diversos procesos educativos del CONALEP.

La participación del Colegio en la reforma de la educación media superior ha sido decidida, y uno de los mecanismos más importantes a través de los cuales nos hemos insertado a este proceso, ha sido la operación del modelo académico reorientado, mejor conocido como el modelo de educación de calidad para la competitividad. Este modelo tiene, como una de sus características más sobresalientes, el fortalecimiento que se hace a la parte cívica y humanista.

La necesidad de fortalecer esta área nos lleva a buscar la coherencia entre la práctica institucional y el fundamento educativo que impartimos.

Es por ello que acudimos a este acontecimiento con la convicción de que, al firmar este convenio de colaboración, predicamos con el ejemplo. A partir de hoy funcionarios, trabajadores y estudiantes miembros de la comunidad del CONALEP, tendremos la

oportunidad de recibir capacitación y orientación en torno a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De la misma forma, recibiremos asesoría con la finalidad de diseñar cursos y talleres encaminados a difundir el conocimiento de la importancia del derecho de acceso a la información, de la transparencia, de la rendición de cuentas y, de manera no menos importante, del respeto, también, de la información privada, de índole personal, que lleguen a manejar las instituciones.

De la misma manera, es muy alentador abrir una puerta para nuestros estudiantes, quienes ahora podrán prestar servicio social en el IFAI y desarrollar experiencia profesional en una institución tan valiosa y prestigiada como lo es este Instituto.

Las bondades y los beneficios de este Convenio son muchos, pero sin duda uno de los más importantes se refiere al hecho de que la cultura democrática crece y avanza en nuestro país y, en especial, entre nuestros jóvenes.

La construcción de conocimiento científico y desarrollo de la conciencia ciudadana es garantía de futuro, un futuro que con esfuerzo y trabajo construimos día a día.

Nuestra responsabilidad no sólo se limita a las generaciones que hoy se educan y se forman en nuestros planteles; la responsabilidad va más allá, es con los niños, niñas, futuros hijos y nietos que aún no nacen, de los estudiantes que llenan hoy nuestras aulas.

Lo que logremos inculcar, aquellos valores que se traduzcan en hábitos y convicciones entre nuestros estudiantes, serán el mejor legado y la mejor forma de responderles a las actuales y a las futuras generaciones.

Así pues, en el CONALEP nos ponemos a trabajar seguros de que, cada una de nuestras acciones, abona para un futuro y un México mejor.

Es para nosotros, señor Comisionado, un orgullo colaborar con una institución como el IFAI.



Semana
Nacional de la
Transparencia
2008

Ponentes:

Josefina Vázquez Mota, secretaria de Educación Pública.

Gilberto Guevara Niebla, director del Centro de Investigación Educativa y Actualización de Profesores.

Ritva Reinikka, investigadora sobre transferencias al sistema educativo en países en desarrollo del Banco Mundial.

Moderador:

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del IFAI.



Educación y Derecho a la Información, rendición de cuentas para la mejora del sistema educativo

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del IFAI.

El derecho de acceso a la información, su potencia y su capacidad de cambio social, de producir responsabilidad, de producir rendición de cuentas y eficacia gubernamental se ejemplifica, a mi juicio, en la labor de la Secretaría de Educación Pública.

Si pensamos en la dualidad del derecho de acceso, y si vemos o pensamos a la transparencia, en primer lugar, como la posibilidad de que los ciudadanos hagan solicitudes de información y sometan a escrutinio a la Secretaría de Educación Pública, nos encontramos con que esta dependencia es una de las campeonas del ejercicio de acceso a la información, porque ya cuenta con 16 mil solicitudes de información las que se le han hecho.

El IMSS en primer lugar, la Secretaría de Educación Pública en segundo, la Secretaría de Salud en tercer lugar; no es extraño que los sujetos obligados por la Ley de Transparencia más exigidos sean los que tienen un vínculo más estrecho con la sociedad. De modo que hay un ejercicio de escrutinio hacia las labores de la Secretaría de Educación Pública.

Pero, por otro lado, está la transparencia estratégica, la transparencia focalizada, la vocación de los sujetos obligados de transparentar su conducta, para generar una modificación en la calidad de su propia política pública.

La prueba Enlace, por ejemplo, que administra sistemáticamente la Secretaría de Educación Pública que encabeza Josefina Vázquez Mota, es una prueba inequívoca del modo en que se puede someter a escrutinio público a nuestros profesores y a nuestros planteles; evaluaciones por alumno que van de 200 a 800 puntos y la de definición de información por materia, por escuela, por entidad federativa, permiten la comparación sistemática, la rendición de cuentas y el contexto de exigencia.

Debo decir que la Alianza por la Calidad de la Educación es un ejercicio de transparencia, por eso es que el IFAI ve con tanto entusiasmo que la propia Secretaría de Educación Pública se comprometa -así lo ha dicho Josefina-, a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas del sistema educativo; nuevas plazas, plazas vacantes, sujetas a concurso nacional público, lo que somete a todos los actores, con la mejor buena fe, al escrutinio, a la rendición de cuentas, al contexto de exigencia que requiere la democracia mexicana.

Yo aprecio en verdad, insisto, la presencia de Josefina; le agradezco, a nombre de todos mis colegas comisionados, que esté con nosotros; es una aliada, de veras, privilegiada, fundamental en la coyuntura política del país, no solamente del Instituto Federal de Acceso a la Información, sino que es un asunto mucho más importante, es una aliada de la transparencia y una convencida de la necesidad de que todos nos sometamos a escrutinio.

Gracias, Josefina, tienes la palabra.

Josefina Vázquez Mota, secretaria de Educación Pública.

Quiero agradecer esta convocatoria y aprecio enormemente, también, las palabras que siempre nos dan fortaleza y aliento para seguir adelante en las tareas de transparencia y de rendición de cuentas, de mi muy querido amigo el maestro Alonso Lujambio, al que también felicito por su gestión y su liderazgo.

Me complace mucho, asimismo, el honor de quienes compartimos este panel el día de hoy, por su experiencia, su trayectoria y porque, con don Gilberto Guevara Niebla, en particular he tenido la posibilidad y la oportunidad de construir propósitos comunes así como de tener diálogos permanentes en esta coincidencia de rendición de cuentas y de acceso a la información. Así que al IFAI enhorabuena y enhorabuena para democracia y enhorabuena por la libertad.

Quisiera compartir, desde la Secretaría de Educación Pública, nuestra convicción y, también, algunas de las iniciativas que estamos emprendiendo para fortalecer el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

Si me permiten, quisiera empezar por compartir a todos ustedes que, después de 25 años, en que en las aulas de millones de niños en el país no se impartió la materia de Educación Cívica y Ética, la semana pasada regresan a todas las aulas del país la formación y la construcción de ciudadanía.

Me parece que para nosotros ésta es una apuesta sustantiva a la construcción de ciudadanía, y creo que hoy ya no tenemos duda después de un cuarto de siglo, de que aquello que no suceda en las aulas tampoco sucederá para la nación.

Y si queremos que para la nación sucedan los espacios de ciudadanía, de respeto a la ley, de orgullo por la nación, de respeto a los símbolos patrios, de promoción de la cultura de la paz y promoción del diálogo como el camino privilegiado del acuerdo, del respeto a la dignidad de los otros, de la fortaleza, de la vida institucional, tenemos que construir ciudadanía desde los primeros años de vida.

Yo quisiera, aprovechando esta convocatoria, maestro Lujambio, convocar a todos quienes están aquí, particularmente al IFAI, a quien insisto, reconozco este antes y después en la cultura democrática de la nación, a ser promotores incansables por esta cultura de construcción de ciudadanos.

Nos urge que los niños en México aprendan mejor matemáticas, nos urge también que tengan mejores calificaciones en Español y en Ciencias, pero de igual manera nos urge que seamos todos mejores ciudadanos.

Me parece que en la medida en que logremos desde la familia, desde las aulas, esta construcción de ciudadanía, ésta será para nosotros la mejor agenda de seguridad de la nación; ésta es, para nosotros, la mejor apuesta de certeza, de paz social y de gobernabilidad.

Si tenemos mejores ciudadanos tendremos menos cárceles; si tenemos mejores ciudadanos, tendremos la necesidad de menos fuerzas policíacas para no caer en rehenes del crimen organizado; si tenemos mejores ciudadanos, tendremos la base de prosperidad y también de justicia que México reclama.

Me gustaría convidarlos a este esfuerzo de construcción de ciudadanía, que es lo que ustedes han venido haciendo, y también pedir su aprobación al maestro Lujambio para hacer llegar, a cada consejera y consejero del IFAI, el paquete completo de los libros de Formación Cívica y Ética, e invitar a todos los padres de familia y a cada uno de nosotros a conocerlo; me complace informarles que la semana pasada distribuimos 16 millones de textos.

Retomamos la imagen de la patria; muchos de nosotros estudiamos con la imagen de la patria, pero la retomamos no por nostalgia, la retomamos porque creemos que la transparencia y la rendición de cuentas es el mayor compromiso con la patria.

Cuando trabajamos en la construcción de las bases de la Alianza por la Calidad de la Educación -y aquí quiero reconocer el esfuerzo, el compromiso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de miles de maestras y maestros que hoy en el país

están cumpliendo con los compromisos de la Alianza-, decía que cuando construimos estas bases, recuerdo que convidamos a un grupo de expertos de la OCDE, que han asesorado a países con agendas educativas muy competitivas y de alta calidad.

Cuando le pregunté a uno de ellos que si él solamente pudiese hacer una iniciativa, si en su mapa de acción pública no pudiera tomar sino una sola decisión para mejorar la calidad de la educación en México y transformarla, ¿qué decisión tomaría? Y el experto en materia educativa que ha asesorado a los países más avanzados en educación del mundo no tuvo duda en responderme que, si sólo pudiera tomar una decisión, sería la de abrir la información del sistema educativo mexicano, y que de esta manera, se daría el paso definitivo para mejorar el sistema en México.

Quiero compartirlo porque tenemos, por lo menos, tres compromisos en los que estamos trabajando, y en los que requerimos el acompañamiento de toda la sociedad.

El primero de ellos, lo creemos profundamente, consiste en crear una cultura de evaluación, pensamos que la evaluación es una de las ventanas más importantes para la rendición de cuentas y para la transparencia.

Déjenme compartirles, como parte del compromiso de esta Alianza, que desde el primer día de clases, en todas las escuelas públicas de este país y en el Gobierno del Presidente Calderón, hay un respeto irrestricto al Tercero constitucional.

Creemos y refrendamos el compromiso con la escuela pública, laica, gratuita y obligatoria, pero hoy también queremos que a la escuela pública, laica, gratuita y obligatoria se sume el compromiso de la calidad.

Y queremos que la escuela pública sea la mayor garante de una educación de calidad, y que la escuela pública cumpla con el propósito de movilidad social, de justicia y, también, de inclusión para los grandes sectores del país.

Así, el primer día de clases, por vez primera -y eso nos dio mucho aliento-, se puso un cartel en todas las escuelas de México en el que se informó, no solamente del número de alumnos; se informó de la calificación de esa escuela en la prueba Enlace; se informó del grado escolar de sus maestras y maestros; se informó de la asistencia o inasistencia de ellos a clases; se informó del grado académico de su director o de su directora. Y creo que ésta es una primera ventaja, insuficiente todavía, pero muy relevante.

En el caso de bachillerato, tuve la satisfacción de premiar a 46 directoras y directores de bachilleratos que han cumplido con el mejor estándar de transparencia y de rendición de cuentas. Me gustaría pedirle la IFAI que luego nos ayude a documentar este caso, porque es un caso real, es decir, no estamos hablando de lo que deseamos hacer.

Déjenme contarles qué han hecho, estos directores y directoras, entre algunas otras cuestiones, por la transparencia y la rendición de cuentas. Han subido a Internet toda las horas de cátedra, el sueldo de sus maestras y maestros, los ingresos que tiene la escuela, cómo gasta el dinero la escuela, cómo están cumpliendo las metas de calidad, cuántos profesores están cursando para obtener su licenciatura, qué está sucediendo en cada espacio de la escuela.

Me gustaría invitarles a ver nuestra página de Internet, que por cierto hoy tenemos la meta de abrirla todavía más, y de colocar en la agenda cada espacio de lo que sucede en las aulas, en las escuelas de México. De esta manera, la cultura de evaluación se convierte en una decisión obligada para la calidad y la transparencia.

Comentaba el maestro Lujambio sobre la prueba Enlace, misma que nos ha dejado grandes lecciones. Es una prueba que aplicamos a cerca de 11 millones de alumnos en México y que se aplicará a partir de este ciclo escolar; la hicimos extensiva a toda la primaria y toda la secundaria, por instrucción del Presidente Calderón, porque la estábamos aplicando de tercero a sexto de primaria y a tercero de secundaria.

La prueba Enlace, por ejemplo, nos enseña que la mitad de lo que un niño aprende, casi el 50 por ciento, depende de lo que vive con su director y con su maestro, pero que el otro 50 por ciento depende de lo que vive en su casa, de lo que vive con sus padres. Por eso en este ejercicio de la Alianza hemos querido hacer una apuesta, y quiero decirles que no ha sido sencilla, pero no daremos marcha atrás.

El pasado 11 de agosto se llevó a efecto por vez primera en toda la historia de la agenda educativa del país, el Primer Concurso por Oposición para Plazas Nuevas en el Magisterio.

Acudieron más de 71 mil maestras y maestros que creyeron en esta apuesta; avaló el proceso completo Transparencia Mexicana; se imprimieron los exámenes en los Talleres Gráficos de la Nación y no fue un proceso fácil.

Los Talleres Gráficos de la Nación fueron tomados tres días por la Policía Federal Preventiva para salvaguardar los exámenes, y se instalaron cámaras de video las 24 horas de cada uno de esos tres días, mientras se imprimían los exámenes para garantizar su salvaguarda.

Después hubo un proceso más complejo: con notario público se entregaron los paquetes de exámenes a cada aula que se anunció para aplicar el examen. Tuvimos observadores.

Tuvimos observadores, porque uno de los mayores riesgos era el tránsito de los exámenes, la ida y vuelta de los exámenes, y no tuvimos un solo problema; salvaguardamos perfectamente cada examen, se calificaron o más bien se distinguieron con un lector óptico; es decir, no hubo discrecionalidad de por medio y hoy, con mucho orgullo y aliento,

podemos decir a estos más de 7 mil maestros, a estas más de 7 mil aulas y a miles de padres de familia, que quienes están al frente del aula son los mejores en esta aplicación del pasado 11 de agosto, con absoluta transparencia y con absoluta rendición de cuentas.

Y hoy, las autoridades educativas, por supuesto, apoyaremos todo diálogo, todo espacio de construcción de acuerdos, siempre con apego irrestricto a la ley y por la vía institucional, y desde esta autoridad educativa refrendamos nuestro compromiso con la transparencia.

Por eso no podemos más que rechazar prácticas como la venta de plazas en el magisterio, que obedecen a la discrecionalidad y que son todo lo contrario al propósito de transparencia y, también, de calidad.

Vamos a ser firmes, porque si no somos firmes en estas decisiones, tampoco lo seremos en los propósitos de la calidad para millones de niños en nuestro país.

Es parte del compromiso de la Alianza, tenemos la Prueba Enlace, tenemos la Prueba Pisa y tenemos esta cultura de evaluación que tiene que ser cada día mucho más cotidiana y mucho más permanente.

Otra de las apuestas que estamos haciendo desde la agenda educativa, con este propósito, es dar cumplimiento al mandato de ley desde 1992. Hemos platicado mucho con el doctor Gilberto Guevara Niebla, por ejemplo, y coincidimos en que ha llegado el momento de cumplir el mandato de ley relativo a integrar en las escuelas los consejos de participación escolar.

Es un mandato de ley que reconoce que la educación tiene que ver, no solamente con los maestros -que son indispensables-, tiene que ver con toda una comunidad, tiene que ver con reconstruir el tejido social, y estos consejos de participación escolar le abren paso y voz a los padres de familia, porque de pronto también es muy injusto pedir a los maestros, por ejemplo, que enseñen el amor por la lectura, si en las casas no enseñamos el amor por la lectura.

Hicimos una encuesta el año pasado a padres de familia, y en un año, 41 de cada 100 mamás y papás no habían leído un solo libro; y por eso los consejos de participación escolar nos obligan a abrir un espacio de comunidad en la escuela, a que participen los padres, los maestros, el director y los miembros de la comunidad. Hoy es todavía más importante ante la agenda de seguridad que estamos viviendo en México.

El día de ayer tuvimos la firma con más de 100 alcaldesas y alcaldes para el Programa Escuela Segura, porque un niño que está en la escuela queda hasta tres veces más protegido que el niño que no está dentro de la escuela. Después del hogar, la escuela se convierte en el espacio más seguro y más certero, de mayor salvaguarda comunitaria en el país.

Y he querido comentar esto, porque es algo que obedece al cumplimiento de una ley que da justamente sustento a la transparencia y a la rendición de cuentas. Que sepa la comunidad de cada escuela qué está haciendo el alcalde por su escuela, qué está haciendo el director o la directora, qué les toca hacer a los padres de familia, qué está sucediendo con la cooperativa escolar, qué está sucediendo con el alumbrado público, con los espacios que están al lado de la escuela.

Hoy hay que reconocer que tenemos desafíos que no teníamos cuando algunos de nosotros fuimos a la escuela; hoy tenemos desafíos que no compartíamos en otros momentos. Así que otra apuesta obligada es hacer haciendo los consejos de participación escolar, y tenemos metas muy claras al respecto.

Un aspecto adicional es el de tener una información mucho más clara sobre el manejo de recursos y de dineros públicos que llega a la Secretaría de Educación Pública. Es la Secretaría con mayor presupuesto a nivel nacional, por eso el número de solicitudes no es casual; también tenemos todo un equipo dedicado a responder a estas solicitudes, a que cada área se comprometa; ciertamente, tampoco veo tan fácil crear esta cultura hacia dentro, porque de pronto todavía se sigue creyendo que informar es sinónimo de sancionar o es sinónimo de evidenciar, cuando en realidad es sinónimo del compromiso mínimo que tenemos desde la función del ejercicio público y tampoco es casual, porque déjenme decirles lo siguiente:

Tenemos toda la evidencia -no es reciente- de hace muchos años, de que no hay mayor anhelo en una familia mexicana que tener un hijo que estudie más años que nosotros; por nada se sacrifican tanto las familias mexicanas como por enviar a sus hijos a la escuela, de ser posible que sean mejores escuelas que a las que nosotros acudimos, que nuestros hijos sepan más, que tengan menos miedos, que aprendan idiomas que no aprendimos y, de ser posible, que sean más felices también.

A muchos de nosotros en casa -y seguramente lo seguimos repitiendo-, nuestros padres solían decirnos lo siguiente: la única herencia que te voy a dejar, la única herencia es tu escuela; claro que todos nuestros hijos anhelan que seamos un poco más generosos que eso, nosotros seguimos creyendo que la única herencia que les vamos a dejar de verdad es la escuela, y por eso es que hay tanta inquietud de saber sobre el sistema educativo, si viene el maestro, qué nivel tiene, qué trato te da, si tenemos o no buenas instalaciones sanitarias, si hay bebederos o no de agua potable; miren qué importante se vuelve hasta en una agenda de salud de la escuela.

Por ejemplo, un tema que me gustaría después construir más de cerca con el IFAI es que hoy tenemos también una agenda de salud que no teníamos antes en la escuela, hoy tenemos una epidemia en México de obesidad y sobrepeso, y México ocupa el primer lugar mundial en obesidad y sobrepeso infantil mundial.

El sistema de salud no soportará esta carga financiera sino revertimos este proceso; una respuesta que estamos tratando de dar, que no es suficiente pero que estamos tratando de dar, es tener escuelas de tiempo completo, escuelas de 8 a 5 de la tarde o de 8 a 4 de la tarde, de tal suerte que los niños, primero, vayan más horas a la escuela, porque van muy poquitas horas a la escuela, no más de cuatro o cuatro horas y media al día, si a eso le restamos muchas otras actividades.

En la escuela de tiempo completo los niños tienen deporte, tienen cultura, aprenden otro idioma y comen en la escuela, además de ofrecerles algo tan importante como es una buena información nutricional, como acompañar a las familias con esta información. Hoy ya no es solamente un tema de salud pública, ya se nos convirtió en un tema urgente educativo y de revertir una epidemia que, de no hacerlo, tendrá consecuencias incluso de carácter financiero, más allá de las propias consecuencias en materia de salud.

Solamente quiero apuntar este dato: para darnos cuenta de la complejidad y de que en todo aquello que hacemos hay un proceso de transparencia y de rendición de cuentas, ya no lo hacemos solamente, maestro Lujambio, con el propósito de decirle al ciudadano qué estamos haciendo, sino de acompañarlo de mejor manera.

Igual nos está pasando en el tema de adicciones, muchos de nosotros, cuando fuimos a la escuela, no tomamos el riesgo de las adicciones, nuestros riesgos eran otros en la escuela, hoy yo lo vivo como madre de familia, por supuesto, deseo que no suceda, pero creo que hay muchas mamás o papás a quienes nos pasaría lo mismo si uno de nuestros hijos cayese en un problema de adicción, muy probablemente nos costaría mucho trabajo ayudarlo, y no es por un problema de desamor o de falta de atención, es que no estamos preparados en esa tarea, en ese terreno para acompañar de mejor manera a nuestros hijos.

Por eso abrir esta información, por eso el que se reconozca que ha aumentado el consumo, que reconozcamos las edades, que no dejemos de mirar las realidades, son los ejercicios obligados para mejores decisiones de política pública.

No quiero dejar de mencionar lo siguiente: los medios de comunicación hoy se vuelven un actor relevante e indispensable en la transparencia y también en la rendición de cuentas; sin los medios, mucha información no llegaría a los destinatarios, pero creo que hoy también tenemos que retomar o aprender a trabajar en medios que antes no teníamos, y aquí interviene la tecnología también pienso que el IFAI ha reflexionado y ha propuesto muchas iniciativas, y esto nos obliga a tener ejercicios de transparencia más amplios.

Nos encontramos también con el uso de la telefonía celular; la mayoría quienes tenemos hijos sabemos que inclusive han creado un nuevo lenguaje a través de ella, yo he

hablado con la lengua española y admito que tenemos hacer un nuevo diccionario para entender los lenguajes cibernéticos que hoy estamos usando en la nación, que son esquemas que nos permiten llegar, de manera casi instantánea en tiempo real, a la transparencia y a la rendición de cuentas. En la Secretaría de Educación Pública tenemos toda la voluntad de poder acceder a esta tecnología, para abrir de par en par las puertas de la transparencia, reconociendo que es un proceso que requiere empeño, que requiere compromiso y que requiere también valor.

Cuando Tony Blair fue a su primera comparecencia al Parlamento, le preguntaron, ya como Primer Ministro, que cuál era su prioridad. Entonces él dijo "Yo tengo tres prioridades en mi gobierno: Educación, Educación y Educación". Y cuando regresó al siguiente año, dijo: "Tengo que aclarar algo importante de mi gestión, creo que me quedé incompleto, mis tres prioridades siguen siendo Educación, Educación y Educación, pero hoy quiero informar que, para cumplirlas, necesito tres condiciones: Valor, valor y más valor".

Bueno, estos atributos a que hacía mención Tony Blair son atributos que se requieren en el ejercicio de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Para la Secretaría de Educación Pública no es un trámite, es una convicción. Si no rendimos cuentas, no lograremos una agenda de calidad; si no rendimos cuentas, no vamos a lograr una agenda de justicia; si no rendimos cuentas, no vamos a recuperar la confianza con el valor indispensable para la prosperidad y para construir tejido social; si no rendimos cuentas, perderemos credibilidad unos ante otros; si no rendimos cuentas, no recuperaremos la fortaleza en la vida institucional; si no rendimos cuentas, los mexicanos terminarán creyendo más en aquello que sucede al margen de la ley, que del valor propio indispensable de la ley, y si no rendimos cuentas, estaremos renunciando a la posibilidad de un país mucho más reconciliado, mucho más cercano, mucho más dispuesto a la gobernabilidad, a la paz social y, sobre todo, al ejercicio de la libertad.

Déjenme ir terminando con la siguiente reflexión: La cultura de la transparencia nos obliga a reconocer que durante años hemos vivido en una cultura de simulación, y renunciar a una cultura de simulación requiere no sólo de valor, sino de un gran esfuerzo y consistencia.

La cultura de la transparencia nos obliga también a hacer de la denuncia un acto no aislado y esporádico, sino hacer de la denuncia un instrumento ciudadano, cotidiano y certero.

La cultura de la transparencia nos lleva a promover la participación social y hacer una apuesta de construcción de ciudadanos, y la cultura de la transparencia nos lleva, también, a establecer las consecuencias del incumplimiento.

Quiero decir con eso, que trabajamos con la determinación de cerrar los espacios de la impunidad, de que no sea lo mismo cumplir que no cumplir, de que tenga un costo no rendir cuentas, y de que se debe ser suficientemente transparente.

Estoy convencida de que tenemos que trabajar arduamente por vencer la simulación que nos acompañó tantos años en tantas decisiones y tantos procesos en nuestra vida como mexicanos; pero también creo que debemos reconocer que hemos avanzado, que hoy tenemos una institución y tenemos apuestas que hace pocos años parecían simplemente imposibles.

Hoy, cuando llega un requerimiento del IFAI, más de una persona se pone muy nerviosa y eso es una buena señal; sería una muy mala señal si alguien dejara de ponerse nervioso con un requerimiento del IFAI. Es muy bueno, porque significa que hay respeto a la institución y que esa institución no tiene complicidades con nadie y que va a responder a su propósito fundamental, como lo espera el ciudadano.

Me gustaría terminar mi intervención agradeciendo, como siempre, esta convocatoria; muchas gracias, Presidente; muchas gracias también por abrirle siempre este espacio a la Secretaría de Educación Pública y, sobre todo, por ser un socio tan cercano, solidario e indispensable.

La apuesta máxima de la transparencia y de la rendición de cuentas desde la agenda educativa nacional, es la apuesta por la libertad, porque no puede haber una sociedad libre si sigue atada a la simulación, a la corrupción, a la discrecionalidad y a ocultar información de manera continua.

Si queremos niños libres, tenemos que informar; si queremos ciudadanos libres, tenemos que rendir cuentas, y para nosotros, educación y libertad no solamente son dos caras de una misma moneda. Podríamos decir, que si somos un poco más audaces en educación y libertad, son prácticamente sinónimos; porque la ignorancia es esclavitud y es ser rehén de todo aquello que es lo contrario a la transparencia y a la rendición de cuentas. Por lo tanto, la apuesta de esta Semana de la Transparencia y del IFAI es para nosotros la apuesta más importante por la libertad que tenemos en el país.

Y como las libertades hay que defenderlas todos los días, y como las libertades se pueden perder silenciosamente, creo, entonces, doctor Lujambio, que lo que usted y su equipo están haciendo, es recordarnos todos los días que las libertades que ya hemos ganado las debemos salvaguardar, y las que todavía no hemos obtenido, tenemos que construirlas y tenemos que defenderlas.

No hay mayor valor que el de la libertad, y ésta es la apuesta de la transparencia. Reconociendo que falta mucho por hacer, les pido que nos acompañen, les pido que nos ayuden a salvaguardar la Alianza por la Calidad de la Educación, que es la apuesta más

importante que se ha hecho por la escuela pública de México. Una escuela pública tiene que ser escuela de mayor calidad y certeza, y garante para millones de niños en el país.

Muchas gracias y muchas felicidades.

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del IFAI.

Creo que no tendría, amigos, sentido que yo hiciera una reseña de lo que acabamos de escuchar. Ha sido bastante elocuente Josefina como para que yo intente reproducir, sin duda con menor calidad, sus propios conceptos, pero déjenme hacer una reflexión breve antes de cederle la palabra a nuestro siguiente ponente.

Habló de herencias Josefina, la cultura ciertamente es una herencia, es una herencia social. Decía Josefina que la mejor herencia que pueden dejar sus padres a sus hijos es una buena educación.

Por eso es que no se pueden heredar las plazas. Yo creo que la mejor herencia que este gobierno nos puede ofrecer en lo que respecta a la educación es eso, que nos herede una escuela transparente, una escuela mejor, una escuela cabalmente sometida al escrutinio de los padres de familia, de la sociedad, una escuela sometida a exigencia.

Qué importante que, como profesores, como maestros, nos hagamos cabalmente responsables. Yo lo digo como maestro universitario, pero creo que también lo puedo decir a nombre de todos mis colegas comisionados, porque todos salimos de la cátedra, todos amamos la educación y todos estamos también comprometidos con la calidad educativa.

Responsabilizarnos es hacernos cargo de las consecuencias de nuestros actos, y creo que todos los mexicanos, especialmente todos los funcionarios públicos, debemos ser cabalmente responsables, y para eso tenemos que someternos a escrutinio y a competencia.

Lo que está haciendo Josefina por México es extraordinario y debemos apoyarlo y aplaudirlo.

Esperemos que termine, ciertamente, la cultura de la simulación, y entremos a una era de responsabilidades, de rendición de cuentas, de hacernos cabalmente responsables de las consecuencias de nuestros actos como funcionarios públicos y, especialmente, como maestros y educadores.

Debo decir que los contenidos del libro de Formación Cívica y Ética en su cuarto grado incluyen conceptos, ya para los niños, de su derecho a saber, de su derecho a estar

informados, del posible uso del derecho de acceso a la información que tienen expedito como personas, no solamente como ciudadanos, porque el derecho a saber no es un asunto ciudadano sino es un asunto de todas las personas.

Quiero presentarles, aunque acaso no sea necesario, a Gilberto Guevara Niebla, doctor por el Instituto de Educación de la Universidad de Londres, experto como pocos en México en la materia; profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual también ha sido uno de sus más destacados historiadores, como historiador de la educación.

Fue Subsecretario de Educación en algún momento.

Gilberto Guevara Niebla, director del Centro de Investigación Educativa y Actualización de Profesores.

Hace 20 años, en una reunión de trabajo, se le preguntó a Pablo Latapí cómo podría caracterizar sintéticamente la situación que vivía la educación en México, y él contestó con las siguientes palabras: "Estamos ante un sistema gigantesco, pero que opera de la manera más opaca concebible. Sabemos lo que entra al sistema, sabemos lo que sale, pero desconocemos totalmente la maquinaria interior de ese sistema."

Esta caracterización, ¿hasta qué punto sigue siendo válida para el sistema actual? Yo creo que hay cosas que han cambiado, y la administración de la educación del sexenio anterior y esta administración han sido muy claros en su interés por abrir el sistema educativo, por exhibirlo, por mostrar sus entrañas y, sobre todo, de ofrecer cuentas al público acerca de los resultados que está obteniendo.

Así lo demuestran los resultados de Excale y los exámenes y estudios que ha realizado el INE, y así lo demuestra la aplicación de un examen como Enlace.

Nosotros hace 20 años, en 1992, en la Secretaría de Educación, formando parte yo del equipo del doctor Ernesto Zedillo en la Secretaría de Educación, nos propusimos enfrentar el desafío de la opacidad y clausura del sistema educativo mediante una serie de medidas.

La primera medida era crear un sistema de organismos de participación social, es decir, debería haber un Consejo Escolar junto a la escuela, que integrara a la comunidad con la escuela; debería existir un Consejo Municipal de Participación Social; debería existir en cada estado, frente a cada Secretaría de Educación, un Consejo de Participación Social y, a nivel social, debería existir frente a la Secretaría de Educación Pública un Consejo Social de Participación Social, es decir, se trataba de crear organismos de la sociedad, no la sociedad civil que es un poco más restringido, sino de la sociedad en

general, que actuaran como contrapesos frente a las estructuras de poder de la Secretaría de Educación Pública.

Esos Consejos no han sido ni materializados en la práctica ni tampoco se han definido sus funciones con precisión, por ejemplo, ahorita hay una insurrección, magisterial en el país; en no menos 18 estados de la República hay movimientos huelguísticos, manifestaciones y demostraciones de los profesores de primaria, de secundaria y de preescolar.

Curiosamente estamos enfrentando un movimiento conservador, profundamente conservador, porque los profesores insisten en que las plazas se hereden; se oponen a que el magisterio sea evaluado permanentemente; se oponen a que el ingreso a la profesión magisterial sea mediado por un examen de oposición, los profesores se oponen a la transparencia de las escuelas, critican el examen Enlace y muchos lo sabotean.

Hay que decir -la Secretaria no lo dijo porque ella no tenía por qué decirlo-, pero han habido estados completos en donde no se ha podido aplicar el examen Enlace, me explico, ha habido una resistencia al examen Enlace y, sin embargo, este examen es una de las herramientas más poderosas que tiene el sistema actual para mostrar al público, a los padres de familia, a las comunidades, los resultados que está teniendo la escuela.

Total, que estamos enfrentando una rebelión magisterial de carácter conservador; hagan de cuenta religión y fueros, pero la única solución, la solución efectiva con la cual se puede enfrentar esta rebelión conservadora de los maestros, es dando a la sociedad un protagonismo en la gestión del sistema educativo, que no tiene en la actualidad, es decir, creando realmente, echando a andar realmente los sistemas de consejos de participación social.

Yo creo que hemos avanzado -como decía la Secretaria- de manera muy importante, en lo macro; ahora hay un debate educativo que antes no existía, hay información; la mayor parte de la información -hay que decirlo-, se obtiene a través de demandas que se hacen a través del Instituto, información que aparece en periódicos como Reforma, como El Universal, como Milenio y Excélsior, que mueven mucho el tema educativo, y hay en México una conciencia sobre el problema educativo que antes no existía.

Sin embargo, la cuestión estructural sigue estando sin resolver cabalmente, aunque la Secretaria nos informa que se están dando pasos para resolverla.

No se resuelve, fundamentalmente, por razones políticas no por razones técnicas. No se resuelve porque hay un factor de poder que se opone a la actuación de los Consejos de Participación Social, y se llama Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el SNTE, que se opone a que se creen los Consejos y, en vez de Consejo Nacional de

Participación Social, el SNTE ha preferido que exista un Consejo de Participación Social como el que dirige don Lorenzo Servitje, organismos civiles y, en realidad, por el lado de la empresa privada ha habido una gran actividad de organismos civiles para presionar, para actuar como grupos de presión frente a la Secretaría de Educación Pública, lo cual es saludable, pero esta política ha sido una política promovida por la profesora Elba Esther Gordillo, lideresa del sindicato.

Ella ha preferido que sean ONGS, organismos civiles no gubernamentales, los que actúen como grupos de presión en vez de crear, por ejemplo, un poderoso Consejo Nacional de Participación Social que le haga contrapeso a la Secretaría de Educación Pública.

La Secretaria Josefina es una fina persona y es una excelente funcionaria, sin embargo, hay que decir cosas que no tenía por qué decirnos ella, pero dirige uno de los aparatos más burocráticos que existen en el país.

Quienes tienen algún negocio con la Secretaría de Educación Pública lo han podido comprobar; por ejemplo, que se firma un contrato y que en el contrato se establece que le van a pagar a usted en enero del año 2009. Bueno, tenga usted la seguridad de que va a recibir su dinero a fines del año 2009.

Ahora, usted le pregunta a Josefina, la Secretaria de Educación: Josefina, ¿por qué no me han pagado? Y les voy a decir honestamente, la Secretaria no sabe y lo mismo el subsecretario Fernando González y lo mismo el otro subsecretario, etcétera.

La Secretaría opera de una manera tan oscura, que es muy difícil saber qué está pasando allá adentro, qué hay allá adentro.

Todo esto está cambiando, está mejorando, pero yo creo que lo que se necesita es que la sociedad -no las organizaciones no gubernamentales- que la sociedad recupere su control sobre el sistema educativo. En ese momento vamos a tener un aparato, un sistema educativo mucho más funcional, mucho más equitativo y que estará dando resultados de mayor calidad. Y aquí me detengo.

Les agradezco su atención.

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente.

Abrir, amigos, cito a Gilberto el gigantesco y opaco sistema educativo, exhibir, mostrar sus entrañas, evidenciar sus resultados; eso es precisamente lo que hoy se busca en el entendido de que -y esto es algo que quiero destacar, porque lo que hemos escuchado de parte de la Secretaria y de Gilberto, se resume en un concepto- el eje de la política para la calidad educativa, es la política de transparencia.

Solamente transparentando y arrojando luz sobre lo que sucede en esta gran gestión opaca, vamos a mejorar la calidad de la educación.

Qué bueno que se perciba la transparencia como un elemento de construcción, no como si fuera algo latoso o que usan los ciudadanos para preguntar y quitar el tiempo, sino como un instrumento fundamental para aumentar la calidad de la acción pública de nuestros gobiernos.

Los consejos de participación social, en el modo que están planeados, la posibilidad de que la sociedad, a través de ellos, controle al sistema educativo. Has sido muy ilustrativo y siempre muy elocuente, Gilberto, gracias de veras por tus palabras.

Ahora viene un banquete extraordinario, amigos; se encuentra entre nosotros Ritva Reinikka, una especialista finlandesa en desarrollo económico y social; es apasionante observar la labor profesional que ha desplegado Ritva; es doctora en Economía por la Universidad de Oxford, pero su aproximación a la economía ha estado siempre orientada hacia el desarrollo social, especialmente en Medio Oriente y en la región Norte de África.

Fue directora de las Oficinas del Banco Mundial en Botswana, en Madagascar, en Mauritania, en Lesotho, en Namibia, en Sudáfrica, en Suazilandia.

Nos va a hablar de una experiencia extraordinaria de transparencia en gasto educativo en Uganda.

Ritva Reinikka, investigadora sobre transferencias al sistema educativo en países en desarrollo del Banco Mundial.

Muchísimas gracias. Me complace estar aquí en México, y quiero disculparme porque mi español es limitado y tengo que hacer esta presentación en inglés.

Tengo algunas diapositivas que mostrarles que están traducidas al español, y como dijo la Secretaria de Educación, es importante aprender idiomas y practicarlos, así que vamos a practicar el idioma español a través de estas diapositivas.

Asimismo debo decir que como persona que vengo del norte de Europa, y que es un pequeño lugar de donde vengo, de Finlandia, uno está muy comprometido con la educación, y también les puedo decir que cuando he viajado por el mundo, me he dado cuenta de que es un privilegio ser el producto de un buen sistema educativo.

Estoy realmente impresionada por la manera en que el IFAI y todos ustedes están tomando este paso y, de hecho, hace medio año empecé a trabajar en el norte de África y en Medio Oriente, y me gustaría tener aquí algunos de mis colegas para que sintieran

el esfuerzo que ustedes están realizando, porque siento que tienen mucho camino por recorrer, y como una finlandesa les podría decir que la transparencia y la rendición de cuentas son buenos recursos, porque pueden construir una sociedad próspera relativamente en muy poco tiempo.

Les voy a dar una presentación que tiene muchos ejemplos, no nada más el que Alonso mencionó de Uganda, que es un país pobre y también les puedo mostrar lo que se puede hacer bajo condiciones pobres; pero también se puede hacer en otras condiciones, por ejemplo, en India o en otro tipo de países que están trabajando con la transparencia en términos de educación.

Brevemente, les voy a dar la perspectiva del trabajo en las reformas de la rendición de cuentas, y también les voy a dar un marco de trabajo que nos pueda ayudar a organizar este problema que podría ser un poco desorganizado en cuanto a la transparencia: ¿Qué significa la rendición de cuentas? ¿Quiénes están detrás de esto?

Después, les voy a compartir unos casos de estudios que revisan este tipo de información, no nada más el acceso a la información, sino también como una herramienta activa que se puede utilizar para tener mejores resultados, y después podré concluir.

Hay tres áreas de rendición de cuentas que muchos países en el mundo están llevando a cabo. Lo común de estas formas es el contrato con los maestros y también conseguir estándares; además, disponer de una contratación local para lograr una rendición de cuentas a nivel educativo, son medidas muy importantes, porque generalmente en todo el mundo, no importa en qué país, los maestros están intrínsecamente motivados y no necesariamente están muy comprometidos, y a veces nuestro sistema no les permite que se puedan comprometer, debido a este tipo de burocracias en las que estamos trabajando.

La otra área es la administración educativa, sobre la descentralización de la toma de decisiones a nivel educativo, voy a compartir un poco de los descentralizados, pero me voy a enfocar más en la tercera, que es la información para la rendición de cuentas.

Como les mencioné, el acceso a la información es importante, pero los experimentos y las reformas van más allá de hacer la información accesible a la gente, con un esfuerzo activo.

Esto sólo es el marco que pusimos en un registro del desarrollo mundial; se realizó hace un año, sobre diferentes temas y, en 2004, yo fui la otra directora de este reporte, donde utilizamos este triángulo de trabajo que básicamente se resume en conseguir que los servicios trabajen teniendo una relación de rendición de cuentas entre los ciudadanos,

los políticos y los que proveen los servicios; éstos son los tres actores principales para dar este servicio en un nivel central y local.

Y si les puedo dar un ejemplo para familiarizarlos con este marco de trabajo, es sobre la rendición de cuentas en un típico mercado; supongamos que vamos a una tienda y compramos unos zapatos y si no están buenos, si no nos gustan, pues regresamos y nos quejamos.

Entonces, damos el dinero y recibimos un objeto, y nosotros como clientes y el otro como vendedor sabemos que hay una relación de rendición de cuentas en este caso; pero en los servicios públicos hay muy buenas razones para no utilizar esta ruta corta de transacción, utilizamos una ruta más larga en la que delegamos nuestro dinero de impuestos para aquellos que están en el poder, a fin de que los puedan utilizar en incentivos educativos o, al menos, queremos que eso sea lo que suceda.

Sin embargo, sobre esta ruta larga, que puede tener muchos problemas implícitos, me gustaría resaltar cómo la información se puede utilizar para lidiar con estos aspectos.

Mencioné que en este triángulo de entrega de servicios hay varias instituciones, y hay que conocer la relación entre la rendición de cuentas a los ciudadanos, de parte de los políticos y de los proveedores de servicios, quienes también pueden utilizar esta información de esa relación triangular; hay una larga lista de estudios y experimentos que se han hecho, algunos de los cuales también se han estudiado en cuanto al impacto, y realmente me impresioné por los logros de su Secretaría de Educación, por su compromiso en la evolución cuando tuve conocimiento de los resultados de esta evaluación. Sé que están incondicionalmente comprometidos con esto. Somos un bien público y, obviamente, tenemos que proporcionar servicios para ese tipo de evaluación, este tipo de información se ha utilizado en muchas intervenciones en varios países, para resaltar el aspecto de la rendición de cuentas y conocer la información de esta relación en el triángulo que he explicado, y esto va en ambos sentidos.

Los políticos les dan información a los ciudadanos para que se rindan estas cuentas, pero si no funciona, a veces hay que tener la información al alcance de los padres y de los estudiantes, y quizá así sea más efectivo, porque no hay una burocracia que supervise todas las aulas. Y como éste es un servicio único en donde nadie puede supervisar todas las aulas, los padres de familia, en consecuencia, han tenido una acción importante.

Hay muchísimos ejemplos, y les voy a dar uno. Hay el ejemplo de Chile, les voy a hablar de Uganda, que es un país pobre, demostrarles cómo algunos países han resuelto sus problemas, aunque no tienen la misma capacidad que la de ustedes en México, para lidiar con estos problemas.

A mitad de los noventa teníamos una encuesta que fue realmente contrastante, en donde el sistema educativo de Uganda estaba recibiendo sólo 13 por ciento de los fondos que deberían suministrarle la Tesorería Nacional, y las escuelas pobres no estaban recibiendo nada.

Para mejorar ese desempeño en este país pobre, los ministerios de Hacienda, de Gobierno y de Educación trabajaron en conjunto para hacer una campaña de información pública, y en lugar de establecer un equipo de cómputo o de electricidad, lanzaron una campaña informativa en todo el país, al menos para aquellos que podían comprar y leer los periódicos, y esto creó una actividad sólida para incrementar los fondos para las escuelas.

Los periódicos publicaron esto cada mes, de hecho lo siguen haciendo, y los directores de las escuelas tenían que imprimir sus recibos; algunas de estas escuelas realmente imparten sólo un nivel de educación muy, muy básica. En poco tiempo los resultados fueron que las escuelas ya no recibían fondos de sólo 13 por ciento, sino subieron a 18 por ciento, así que éste era un programa verdaderamente para un país pobre, porque de igual manera benefició a las escuelas que no recibían nada.

Hicimos un análisis de este caso y nos dimos cuenta de que hubo un resultado positivo en términos estadísticos, muy importante en estas escuelas, al tener acceso a los periódicos, se obtuvo una mejora estadística muy valiosa en el rubro del conocimiento educativo; éstos son los resultados que muestran el esfuerzo realizado, y hay muchísimos otros ejemplos, como el de Chile.

La segunda parte de ese triángulo de rendición de cuentas es el de los políticos y los servidores públicos; por ejemplo, los funcionarios públicos que tienen toda la carga política, como la Secretaria de Educación Pública que tuvimos aquí hace unos momentos, son parte del sistema burocrático, y también consideramos servidores públicos a quienes trabajan para organizaciones no gubernamentales. Sólo como ejemplo de este tipo de información, pueden observar programas conocidos como, por ejemplo, uno que se utilizó en los Estados Unidos, donde existe mucha información disponible que se ingresó al sistema, con el propósito de mejorar los servicios.

Pero no voy a tomar este ejemplo de manejo de información en los Estados Unidos, sino quiero tomar un ejemplo de algunos países de Sudamérica y de Centroamérica; es un programa que se llama PREAL. Los países que participaron en PREAL fueron Guatemala, El Salvador, Panamá, Colombia, Perú, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Argentina; Colombia se encuentra en este momento, experimentando en un nivel más local este tipo de reporte.

En estas intervenciones hubo un acopio de información en un nivel internacional, entre el Secretario de Educación y los directores de escuelas; y ya vimos en una diapositiva a

quienes recogen información nacional e internacional para evaluar escuelas, distritos, estados y el desempeño relativo.

En el panel de ayer, a pesar de que no estaba relacionado con la educación, también hablaron sobre los resultados del examen PISA que se llevó a cabo.

Para darles sólo una idea del tipo de herramientas que utilizan los países para recoger o recolectar información y que, en verdad, está teniendo resultados positivos, eso lo demuestra en un reporte del PREAL, que es una revitalización en las Américas. Se lanzó una iniciativa para países latinoamericanos y centroamericanos, que utilizó datos de países pobres, agregados con información detallada sobre el avance educativo de esas naciones; este PREAL fue desarrollado por un equipo internacional, y ayuda a dar una base empírica para rendir cuentas educativas y para la gente que trabaja en el sistema educativo.

Para que se llegue a este reporte -no sólo en el ámbito educativo sino también externo, lo que incluye a la sociedad- se establece una exigencia por el suministro de la información; muchos de los colegas con los que he discutido a este respecto han enfatizado que ahora hay una exigencia mayor, y señalan cómo podríamos generarla.

Sólo quiero mencionarles que este reporte PREAL consta de 30 hojas, organiza la información bajo resultados, reformas y recomendaciones, y utiliza muchísimas tablas y gráficas, pero trata de poner la información de una manera fácil, clara y precisa; también proporciona los resultados y las diferentes maneras de medir esto, así como los parámetros que se utilizaron para hacer una comparación. Y algo más que me parece importante mencionar, se hace una evaluación del impacto de estos programas.

Me parece que esto no se valoró en el efecto de impacto, pero algunos otros de los programas sí han tenido este tipo de evaluación; se incrementó la conciencia pública a partir de este programa, pero sé que no es fácil establecer la comparación entre todos estos países que participaron.

Finalmente, me gustaría darles un ejemplo de la pequeña ruta de rendición de cuentas que tenemos con los clientes; ésta no va orientada al mercado, sino obviamente a los servicios públicos que tienen que ver con la rendición de cuentas, que tienen un camino más largo.

Hay un rol para el cliente o para el beneficiario, que está totalmente comprometido, para disciplinarse con los servidores o con quienes proporcionan los servicios.

En la siguiente diapositiva hay muchísimos ejemplos de todo el mundo, y si están interesados y si creen que son interesantes los pueden revisar. Les doy otro ejemplo en India. Éste es un país que, en verdad, está luchando con muchos de estos problemas, y

hemos trabajado con la India, porque ha tenido muchas ausencias en la educación y ausencia en los proveedores de servicios.

Tenemos cuarenta por ciento de los trabajadores de salud que no están trabajando en el sitio donde deberían estarlo; esta campaña de información se llevó a cabo en tres estados, Farmácata, Bangladesh y Uttar Pradesh.

Pueden ver de manera sencilla, que hicieron una campaña piloto para evaluar a la comunidad, y se propusieron informar a ésta sobre su rol de supervisión en las escuelas, sobre los servicios y sobre las actividades de los servicios y el derecho a saber que tiene la gente, así como a conocer los efectos o los resultados que se obtuvieron.

Esto es sólo un ejemplo de la intervención de tres factores, hay muchas cosas relacionadas y muchas informaciones disponibles, les voy a dar las partes importantes.

En dos meses, la audiencia la integraron los padres de familia, los profesores, y llegaron 800 personas en uno de esos estados y 700 en otro estado de India.

En este caso en particular, llevamos a cabo una prueba aleatoria en que se utilizaron herramientas médicas típicas; obviamente, se utilizan en estudios aleatorios, pues aquí no se puede utilizar un fármaco como se hace en la medicina, pero se trasladó al sistema educativo, y aquí pueden ver que, en algunos casos, por ejemplo, las actividades de los maestros, de la entrega de tareas a tiempo, también de las becas, de los uniformes, no había altos impactos, pero en otros sí se observó; por ejemplo, en las becas el efecto se fue a un tercio.

Me gustaría concluir aquí esta sumaria exposición de lo que hasta ahora sabemos sobre estos experimentos, y espero que estos ejemplos les inspiren y les hagan buscar más, para que los puedan adaptar a los sistemas que tienen aquí en México o en otros países en Latinoamérica.

Primero que nada, esta información para las intervenciones de rendición de cuentas son relativamente nuevas; sin embargo, quedé sorprendida con lo que ha hecho la Secretaría de Educación Pública y todo el trabajo que está realizando el IFAI, porque en muchos países la educación, los departamentos y las Secretarías de Educación están renuentes a trabajar con la transparencia de la información, así que aquí en México hubo una evidencia cualitativa, y obviamente hubo una evaluación de impacto.

También hay otro de África y Pakistán, donde se crearon talleres de la comunidad, en los que se utilizaron pruebas aleatorias. Estas intervenciones de información pueden ser relativamente caras, para obtener programas eficientes como la campaña de periódicos que lanzamos en Uganda, y que realmente tuvo un impacto positivo mayor al que esperábamos.

Finalmente, a pesar de que esta presentación se enfocaba en el rol de la información y el uso de la información, sí me gustaría advertir que la información por sí sola, no necesariamente ayuda a mejorar los servicios, sino que es una parte importante para tener una calidad de los servicios y tener una buena rendición de estos servicios.

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del IFAI.

Lo que en esencia rescato de lo que nuestra amiga Ritva, de Finlandia, experta en la materia, nos dice, es que la tendencia mundial en educación tiende a generar reportes, exámenes, análisis que miden la calidad educativa entre escuelas, entre regiones. Que la tendencia es la comparabilidad, que los servicios educativos se comparen en el tiempo. ¿Estás hoy mejor que ayer o no? Y entre actores, ¿estás tú mejor que aquéllos o no?

La posibilidad de realizar comparaciones fue sistemática. En el modo en que se está ofreciendo el servicio educativo se crea el contexto de exigencia para mejorar campañas de información entre la ciudadanía, publicación en la prensa nacional de los gastos que se ejercen -como el ejemplo tan ilustrativo en Uganda-, la participación de los padres de familia en las comunidades, la apertura cabal del sistema a los actores involucrados y a los evaluadores.

Qué importante, pues, en la coyuntura que vivimos, que una experta tan connotada en el mundo, como es Ritva, nos pueda ilustrar sobre cuál es la tendencia, porque mi conclusión es que lo que queremos en México es, simplemente, sumarnos a una tendencia mundial de rendición de cuentas y de transparencia en el sistema educativo.

Está abierta la Mesa para sus preguntas, me gustaría, si les parece bien Ritva, Gilberto, someternos al escrutinio público.

Pregunta: Octavio Rangel, UNAM.

Quiero preguntarle a nuestra invitada del Banco Mundial si México ya no es considerado como una economía en desarrollo, porque no vi que apareciera en los estudios.

Otra pregunta es para la persona que le antecedió en la palabra. Es acerca del criterio de nombramiento de las personas que dirigen, por ejemplo, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Si el IFAI puede dar a conocer esa información, ya que yo tengo entendido que los méritos para poder obtener ese puesto han sido únicamente ser presidente municipal, sin tomar en cuenta su experiencia académica.

Pregunta: Gloria Alcocer, Organización Fuerza Ciudadana.

Nosotros operamos en observatorio de política pública para la juventud, tanto a nivel federal como en ocho estados de la República, y una de las cosas que me importa mucho aclarar y también conocer su opinión es sobre esto: se habla mucho del mecanismo de perseguir la información, nosotros lo usamos, obviamente fue una de nuestras principales herramientas, pero qué está pasando cuando la información regresa.

Cuando la información regresa, al menos en nuestro caso, creo que en este panel de educación nosotros tuvimos la experiencia con el Instituto Mexicano de la Juventud; al regresar la información era falsa, no estaba completa; y esto sucedió en 18 secretarías, en el IFE, en CNDH.

Hicimos una revisión en todos los órganos federales y nos damos cuenta de que, efectivamente, se empieza a hacer por un lado positivo una promoción de la transparencia entre los jóvenes.

A mí me sorprende mucho cómo los jóvenes no aparecemos en este tipo de Mesas, 30 millones de jóvenes, bueno, dato demográfico; nunca estamos en las mesas como tema central, y somos un sector importantísimo, somos los que más usamos Internet, somos los que estamos empezando a trabajar todo esto.

Nosotros desde nuestra organización, nos interesamos en la rendición de cuentas pero, ¿qué pasa cuando regresa la información y regresa mal? Me encantaría saber su opinión.

Pregunta: Fernando Rojas, UNAM.

Como lo mencionó Ritva, la información por sí sola no necesariamente conduce a una mejora de servicios y ésta es una realidad aquí, en nuestro México. Porque cuando se solicita alguna información muchas veces no la tienen ni siquiera, por ejemplo, en el IFAI, o no la entregan a tiempo, y la otra cosa es el concepto que manejan mucho, la democracia.

¿Hay una apertura? No hay una apertura, ¿por qué?, porque los actores involucrados muchas veces no intervienen en las políticas públicas. Quisiera ver qué percepción tienen acerca de esto.

Pregunta: Luz María Aguilar, Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.

Estamos en este rubro también de rendición de cuentas, y sólo quiero preguntarle a la doctora o a la Mesa ¿Hay indicadores que nos pueden hacer avanzar sobre los diferentes rubros que se han tocado en las mesas? ¿Indicadores concretos con que podamos medir el avance de la información y la transparencia en nuestro país?

Intervención de Claudia.

Mi intervención es sólo para transmitirle a la Secretaria de Educación que es posible que, efectivamente, en formación Cívica y Ética de Secundaria hay una gran oportunidad para el tema de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, pero es necesario focalizar el tema.

Es decir, actualmente sí se abordan derechos humanos, pero no se concreta con lo que es el derecho fundamental de acceso a la información y protección de datos personales. Esto es en el Módulo 4, subtemas; ahí los tenemos identificados, y luego, en tercero de secundaria, sí se aborda clara y puntualmente transparencia y rendición de cuentas en el Módulo 4, pero no se canaliza al ejercicio directo del derecho de acceso a la información.

Me parece que es una ventana de oportunidad muy concreta, muy precisa, y en el Módulo 5, que habla de derecho de acceso a la información, se está enfocando única y exclusivamente a medios de comunicación.

En el marco de la reforma del artículo Sexto de la Constitución, creo que da pie para que se amplíe al derecho de acceso a la información pública, y esto puede permitir, entonces, que se articule en lo que dijo Gilberto, que me parece fundamental: que sea en el marco de la organización escolar.

Si no entramos por ahí, aún cuando se vea el tema no se lleva a la práctica escolar, hay una disociación.

Gilberto Guevara Niebla, director del Centro de Investigación Educativa y Actualización de Profesores.

Es verdad que existe siempre el riesgo de que la información, al ser recogida, no sea objetiva ni verdadera; podemos recoger la información deseada, en vez de información basura, pero eso depende de los mecanismos que estén establecidos para recogerla.

Veámoslo en el caso de Enlace, donde se están haciendo esfuerzos muy importantes para asegurar la calidad de la información que está ofreciendo este programa; por ejemplo, nada más para decirlo, el primer ejercicio, fue un ejercicio donde se registraron muchos defectos.

En el segundo ejercicio de Enlace disminuyeron muy drásticamente los problemas, y el tercero fue bastante exitoso, es decir, hay que cuidar los mecanismos que garanticen la calidad de la información sobre este punto.

Sobre el punto de la democracia, efectivamente, es muy importante; México está viviendo un proceso, decimos una transición democrática. En realidad esa transición democrática ha supuesto que hemos tenido reformas en el plano electoral, reformas en derechos humanos, reformas en transparencia de la información, reformas en la opinión pública, en la prensa, mayor libertad, etcétera.

Cuando Fernando duda de que estemos viviendo una democracia, es algo que yo registro constantemente con mis alumnos; yo también soy profesor de la UNAM. Esa duda surge de no percibir el momento que estamos viviendo; la verdad es que todavía hay muchas estructuras pre democráticas que dominan en nuestro país, por ejemplo, cito al SNTE porque mi tema es la educación; el SNTE es una estructura no democrática y el SNTE se opone a la democracia activamente.

Por otro lado, es muy importante que entendamos que una buena parte de la solución tiene que ver con la educación; educación en los valores y principios de la democracia, educación en derechos humanos -como tú dijiste- y en hacer conscientes a los futuros ciudadanos de su derecho a la información y, por lo tanto, la formación cívica y ética debe ser objeto de una especial atención, especial evaluación y especial rendimiento de cuentas.

Ya hemos puesto mucha atención a la formación de recursos humanos para la producción, pongámosle ahora atención a la formación de ciudadanos, eso es lo que nos ha faltado.

Ritva Reinikka, investigadora sobre transferencias al sistema educativo en países en desarrollo del Banco Mundial.

Voy a comentar sobre algunas de las preguntas. México es un país en desarrollo muy importante, de ingresos medios, que juega un papel extremadamente importante para el G20, y habiendo yo trabajado con Sudáfrica, considero que México es un socio clave para la colaboración allá, para esos países de bajos ingresos como África.

México es una economía en desarrollo y todavía no lo tenemos en estos estudios en particular; por lo que yo veo con lo que otros están haciendo y lo que está haciendo el IFAI, creo que México también va a participar en estos estudios; creo que el traslado hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas, es un viaje, es un proceso, y en los procesos que crean los cambios, debe de haber algo que la gente pueda constatar, para que diga sí, algo está cambiando; pero el acceso y la confiabilidad de la información sin consecuencias no va a cumplir con su propósito.

Espero que todos estos nuevos esfuerzos en México produzcan ganadores rápidos para que la gente pueda decir sí, algo está cambiando. Y eso es muy importante.

Però la pregunta relativa a hacer valer, ya sea el seguimiento, u otorgar un premio o imponer una sanción, es algo importante, pues debe de haber un incentivo.

Y también estoy de acuerdo en cuanto a los jóvenes. Cuando se tiene a los jóvenes en las conferencias, se cambia la dinámica de éstas. Vamos a tomar en cuenta esa recomendación.

Finalmente, acerca de los indicadores de la transparencia, éstos no son sencillos. Este trabajo que estoy reportando es un trabajo cuantitativo, trata de dar indicadores claros, pero muchas veces el monitoreo era de transparencia y corrupción, se basa en las percepciones, y las percepciones son un poco peligrosas; a veces son útiles, pero de repente cambian las expectativas de las personas y quieren ver algo diferente; por ejemplo, yo he trabajado en Sudáfrica y en Medio Oriente, y ahí hay países que se han reformado y los rangos de estos índices han bajado en los reportes.

Interpretamos que eso es porque las expectativas de las personas han cambiado y las percepciones son las que recopilan esta información. Entonces, debemos trabajar para obtener estos indicadores, porque la necesidad de indicadores es algo que compartimos también.

Ponente:

Ernesto Garzón Valdés, Universidad de Heidelberg, Alemania.

Moderador:

Alonso Gómez Robledo Verduzco, comisionado del IFAI.



Derecho de acceso a la información y ciudadanía

Alonso Gómez Robledo Verduzco, comisionado del IFAI.

Haré una breve semblanza del doctor Ernesto Garzón Valdés, nacido en Córdoba, Argentina. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Diplomado de Carrera; Embajador de Carrera, expulsado del Servicio Exterior y de las universidades argentinas en 1974, exilado en Alemania durante la dictadura militar argentina; Doctor Honoris Causa de las universidades argentinas de Córdoba, Santa Fe y La Rioja, de la Universidad de Helsinki, de las universidades españolas de Valencia y Alicante, y la Universidad Valparaíso, de Chile. Su última función docente la realizó en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Maguncia, Alemania; su más reciente libro, *Calamidades*, editado en Barcelona en el año 2004.

Ernesto Garzón Valdés, Universidad de Heidelberg, Alemania.

Muchas gracias al IFAI por la oportunidad que me da, una vez más, de estar en un foro donde siempre para mí es grato hablar sobre estos tipos de problemas, sabiendo que compartimos una serie de preocupaciones comunes, como es en este caso el derecho de acceso a la información y qué importancia puede tener esto para la expansión de la ciudadanía.

Hace un tiempo, también en el IFAI, di alguna charla sobre las relaciones entre el ámbito de lo íntimo, lo privado y lo público; por supuesto que no las voy a reiterar aquí, pero en algún momento tal vez voy a referirme al tema, y lo voy a tomar como trasfondo de lo que quiero exponer esta tarde.

Quiero concentrarlo, por lo pronto, en la consideración de los conceptos de publicidad, opinión pública y opinión de la mayoría.

Lo que me interesa a mí, más bien, es ofrecer una serie de posiciones conceptuales entre estos tres conceptos que me parece que están de alguna manera vinculados; repito, son el concepto de publicidad, el concepto de opinión pública y el concepto de opinión de la mayoría, y una vez que haya precisado éstos, me voy a detener en cuáles pueden ser las relaciones recíprocas que hay entre los tres conceptos en sistemas democráticos, tratando de vincular esta problemática con la cuestión de la expansión de la ciudadanía y una posible mejora de la calidad de la democracia, con una consiguiente disminución o reducción de la desigualdad social.

Éste sería un poco el esquema que quiero tratar y veamos, por lo pronto, el aspecto conceptual.

¿Qué pasa con la publicidad? Antes, una cosa: si me quieren interrumpir no me molesta, lo que digo no es La Biblia; de manera que si alguien piensa que estoy poco claro, es mejor que dialoguemos a que yo lance aquí un rollo y que se entienda poco.

Y lo digo sinceramente, la gente me conoce, sabe que es así, no me molesta en lo más mínimo. Si alguien me interrumpe y me dice: vea, no entiendo nada de lo que usted dice, está confuso, no importa, le agradeceré que me interrumpa, y además me alivia porque hablan ustedes y no yo.

Pero vamos al concepto de publicidad.

Yo creo que la caracterización de la publicidad de los actos de gobierno como una nota esencial del Estado de derecho, tiene ya una larga tradición.

Tomas Hobbes afirmaba en Los elementos filosóficos del verdadero ciudadano lo siguiente: "Pertenece al mismo poder supremo, el poder para dictar algunas reglas comunes para todos los hombres y declararlas públicamente, mediante las cuales cada uno pueda saber qué puede ser llamado justo, qué injusto, qué bueno y qué malo". Es decir, brevemente, qué debe ser editado en nuestro curso normal de vida.

Vale decir que la publicidad para Tomas Hobbes es un elemento indispensable para la programación de nuestra vida, porque la publicidad de las normas jurídicas es la que nos dice qué debemos hacer, qué no podemos hacer y qué nos está prohibido, qué es justo o qué es injusto.

Esta delimitación pública de lo justo y lo injusto, de lo permitido y lo prohibido, es el fundamento de la seguridad jurídica, ya que es ella la que permite a los ciudadanos prever las consecuencias deónticas de sus acciones; van a decir si el ciudadano no sabe claramente qué es lo que está permitido, qué es lo que está prohibido, qué es lo que está ordenado. Si lo desconoce, este ciudadano vive en una situación de incertidumbre, por

eso la seguridad del ciudadano, la seguridad del Estado dependen fundamentalmente de la publicidad de las normas que rigen el comportamiento de los ciudadanos.

Por ello nada más peligroso para la existencia del Estado de derecho que la reducción de la publicidad de las medidas gubernamentales, sea dificultando el acceso a la información, sea mediante la práctica de la sanción de medidas secretas o de un conocimiento reservado a un grupo de iniciados, tal como suele suceder en los regímenes totalitarios, es decir, o dicto normas secretas o dicto normas que solamente algún grupo de iniciados entiende y está en conocimiento de ello, y a esto tal vez habría que agregar otro punto más, que es el problema de los expertos.

Hay muchas normas que solamente los expertos las entienden y no las entiende el ciudadano normal, ni siquiera el universitario, porque evidentemente hay una serie de temas que tiene que tratar la autoridad, que no están al alcance de cualquier ciudadano.

Hans Kelsen, un conocido filósofo del Derecho, al referirse a la relación entre publicidad y seguridad jurídica, decía lo siguiente: "Cuando la democracia tiende fundamentalmente a la seguridad jurídica, y por lo tanto, a la legalidad y la previsibilidad de las funciones estatales, existe en ella una poderosa inclinación a crear organizaciones de control que sirvan de garantía a la legalidad. De estas garantías, la más firme es el principio de publicidad".

La garantía más importante para Kelsen era precisamente el principio de publicidad. La tendencia a la claridad es específicamente democrática, y cuando se afirma a la ligera que en la democracia son más frecuentes que en la autocracia ciertos inconvenientes políticos, especialmente las inmoralidades y corrupciones, se mete un juicio demasiado superficial o malévolo de esta forma política, ya que dichos inconvenientes se dan lo mismo en la autocracia, con la sola diferencia de que pasan inadvertidos por imperar en ella el principio opuesto a la publicidad.

La publicidad trae transparencia y la transparencia trae que la gente se informa más de lo que sucede, y por eso alguien puede decir que en regímenes democráticos, como decía Kelsen, son como más corruptos que en los totalitarios, y eso es falso. Lo que pasa es que en los totalitarios las cosas no se saben o no se publican, y en la democracia hay un acceso grande o pequeño, pero algún acceso hay a la información, y entonces la gente sabe que acá hubo algo que no estaba bien hecho.

O sea, que en la autocracia, en lugar de la claridad impera la tendencia a ocultar ausencia de medidas de control, que no le servirían más que para poner frenos a la acción del Estado, y nada de publicidad, sino el empeño de mantener el temor y robustecer la disciplina de los funcionarios y la obediencia de los súbditos en interés de la autoridad del Estado.

Y esto me parece que es importante. Esta publicidad, esta claridad de las normas contribuye a la seguridad y, al mismo tiempo, disminuye el temor del ciudadano que ahora sabe a qué atenerse, cosa que en las dictaduras puede no saber a qué atenerse.

No puede sorprender que en todas las constituciones modernas de los Estados democráticos -y esto ya no es Kelsen- se incluyan disposiciones que hacen referencia expresa a la publicidad del proceso jurídico-político. Así, por ejemplo, la ley fundamental alemana establece en el artículo 5°, párrafo uno, cito: "Que todos tienen el derecho a informarse sin trabas en las fuentes accesibles a todos.

Según el artículo 82, párrafo dos, las leyes entran en vigencia tras su publicación en el boletín de Leyes de la Federación. Creo que estas disposiciones son muy similares en México. Digo lo de Alemania porque es lo que más conozco, pero yo creo que en México se da el mismo tipo de disposición.

El artículo 21, por ejemplo, de la Constitución alemana dice que los partidos políticos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos, algo que parece que no pasa en Argentina en este momento, por el problema de valijas que no está muy claro, pero en Alemania parece que esto funciona.

En la Constitución española existen disposiciones similares y el artículo 9 dice: "La Constitución garantiza la publicidad de las normas", y el artículo 20 reconoce y protege el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. De acuerdo con otro artículo de la Constitución española, cito: "El Rey sancionará las leyes aprobadas y ordenará su inmediata publicación".

En el artículo 94 de la Constitución mexicana se establece, insisto, que las sesiones del Pleno de la Suprema Corte y de las salas serán públicas y, por excepción, secretas en los casos en los que así lo exijan la moral o el interés público.

Y esta publicidad de la sesión del Pleno adquirió una dimensión espectacular cuando, en 2006, la Corte optó por difundir sus sesiones a través de la televisión y además, incorporó el acceso irrestricto, vía Internet, a versiones estenográficas de las mismas.

Por tanto, hoy en día cualquier persona, según la información que tengo, puede a través de ambos mecanismos conocer y analizar palabra por palabra lo que los ministros discutieron y las formas en que cada uno de ellos abordó la cuestión constitucional controvertida, y eso me parece que es un buen aporte constitucional en México.

En un ya clásico libro sobre Derecho Constitucional alemán de Conrad Hesse, afirma lo siguiente, cito: "En estas formas de participación y conformación decisiva por parte del pueblo, la democracia vive de la publicidad del proceso político. Las elecciones y votaciones pueden cumplir la función que les corresponde, sólo si el ciudadano está en condiciones

de formarse un juicio sobre las cuestiones que hay que decidir y si con respecto al desempeño de las funciones por parte de los dirigentes políticos, sabe lo suficiente como para poder prestarle su aprobación o rechazarla".

"La opinión pública presupone el conocimiento de las cuestiones públicas", esto parece obvio y, por ello, uno puede decir que las libertades que otorga la Constitución son elementos constitutivos del poder democrático y del Estado de derecho.

"Sin la libertad para expresar la opinión y sin la libertad de opinión, no puede surgir la opinión pública y no es posible la formación de esta opinión pública".

"La contrapartida necesaria de expresar la opinión es la libertad de información, como fundamento de la formación de la opinión democrática".

"Sólo el ciudadano informado está en condiciones de formarse un juicio propio y de colaborar en el proceso democrático en la forma requerida por la ley fundamental".

Cierto que sólo el ciudadano informado es el que está en condiciones de formarse un juicio propio, y esto es un problema sobre el que voy a volver más adelante; el problema es, hasta qué punto un ciudadano racional está dispuesto a informarse, y éste es uno de los problemas de la democracia actual, porque yo creo que la información pública, la información del Estado, por más que se haya encomiado el acceso de la Corte a la televisión, por más que transmitan en televisión las sesiones de la Cámara, etcétera, de hecho ningún ciudadano normalmente racional se pasa todo el día viendo por televisión lo que se discute en el seno de la Corte y el Parlamento, no lo hace porque es racional. Porque si se pasa todo el día en la televisión, lo que le va a pasar es que no va a formar ninguna opinión pública porque o lo van a echar del cargo o no va a trabajar nunca.

O sea, que es importante esto que parece problemático: por un lado estoy insistiendo en que la base de la democracia es que la publicidad facilite que la gente esté informada, etcétera, pero ahora tengo un problema y es que el ciudadano racional no quiere informarse o no puede informarse. Solamente si es muy tonto o no tiene nada que hacer, se va a informar, pues tiene otras cosas más importantes que hacer.

Por ejemplo, para dar un caso de la Comunidad Europea, el Tratado de Maastricht, que es el tratado de la Unión Europea, que regula hasta el tamaño de las naranjas de Valencia, tiene el volumen del directorio telefónico de Nueva York directorio telefónico la Ciudad de México. No creo que haya ningún ciudadano europeo que se haya leído el Tratado de Maastricht.

Sin embargo, ese monumento, esa guía de teléfonos tipo Ciudad de México o Nueva York, le regula la vida cotidiana, el tamaño de las naranjas, que para un tipo de Valencia es muy importante, es cierto, y esto crea un problema.

Por eso la cosa no es tan fácil, trato de ponerla fácil pero después la quiero complicar para que no nos vayamos todos tan tranquilos a las casas.

En el Apéndice de la Paz Perpetua, Immanuel Kant subraya el carácter trascendental de la publicidad. ¿Qué quiero decir con esto? La publicidad era un elemento fundamental de la ley, y decía Kant que sin publicidad no habrá justicia, ya que sólo puede ser pensada como públicamente manifiesta, ni tampoco habrá derecho que sólo se otorga desde la justicia.

Cito ahora concretamente a Kant, dice: "Después de prescindir de todo lo empírico que contiene el concepto de derecho político y de gente, se puede denominar fórmula trascendental del derecho público a la siguiente proposición", ¿qué quiere decir eso de fórmula trascendental? Quiere decir que es una fórmula que me permite hablar del derecho público; eso en cuanto a Kant, "y la fórmula es que son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otras personas, cuyos principios no soportan ser publicados".

Es decir, toda ley que no soporte ser publicada, que no pueda ser publicada, decía Kant, es una ley injusta. "No hay que considerar este principio como un mero principio ético, sino hay que considerarlo también como un principio jurídico que afecta el derecho de los hombres, un principio que no pueda manifestarse en altavoz sin que se arruine al mismo tiempo mi propio propósito, un principio que, por tanto, debería permanecer secreto para poder prosperar, y que no puedo confesar públicamente sin provocar indefectiblemente la oposición de todos; un principio semejante, sólo puede obtener esta universal y necesaria reacción de todos contra mí, cognoscible a priori por la injusticia que amenaza a todos".

Uno de los ejemplos que daba Kant era que si alguien quiere hacer una revolución, la revolución es un atentado contra el orden jurídico existente y esto, decía, está mal, pues nadie puede decir públicamente "voy hacer la revolución", porque si lo dice públicamente, la revolución fracasa, es un propósito que al publicarlo fracasa.

Solamente en América Latina, que da para todo, en Bolivia en los años veinte del siglo XX, un diputado boliviano de apellido Trigo, propuso sabiamente: en Bolivia hay muchos golpes de Estado, de manera que para asegurarnos cierto orden en los golpes de Estado, vamos a sesionar por un Reglamento de golpes de Estado.

Esto es totalmente cierto, y al que quiera le puedo dar el dato donde pueden buscar el antecedente; hubo una propuesta seria en el Parlamento Boliviano de un Reglamento de golpes de Estado, no es cuestión de andar haciendo golpes de Estado así nada más; claro, la pobre Bolivia tenía 110 golpes de Estado desde que se declaró independiente, un país pobre con muchos problemas como sabemos todos.

Volvamos a Kant y su principio de publicidad que mencioné. Vemos, así, que el principio de publicidad en Kant, en Kelsen y en otros autores, se convierte, por razones conceptuales, en principio de legitimidad; es decir, no puede haber legitimidad sin publicidad, porque la no publicidad afecta la legitimidad del sistema -así de fácil- por esta relación conceptual, o sea que, por definición, solamente aquellos propósitos y acciones que pueden ser expresados públicamente, abiertamente, son legítimos; si no pueden ser expresados abiertamente son ilegítimos.

Y un autor, ya no Kant sino un autor estadounidense y moderno, contemporáneo, que acaba de fallecer, John Rawls, dice que la condición de publicidad es fundamental para justificar las reglas y las demás instituciones con la ayuda de un consenso hipotético; la idea de consenso presupone el conocimiento de aquello que se consiente.

Cuando se trata de un consenso hipotético como el supuesto en las teorías contractualistas de Kant; la publicidad es condición necesaria del consenso justificante -va a decir-, si yo quiero interpretar y dar un fundamento conceptual del Estado puedo recurrir a la idea del consenso, a la idea del contrato, Rousseau y compañía, una serie de pensadores, muy bien; para que se pueda dar el contrato tengo que saber qué es lo que estoy contratando, tiene que haber publicidad acerca de qué estamos negociando, si no, no puede haber contrato, y lo mismo sucede cuando el consenso es hipotético.

Por ello, en los Estados democráticos, toda violación o apartamiento de este principio tiene que ser justificado, y en las constituciones modernas -ya vimos el caso del Pleno de la Corte en México, que solamente por razones morales puede ser que haya un acceso de un secreto-, en general, el principio de publicidad rige y solamente hay procedimientos especiales para apartarse de la publicidad.

Por ejemplo, en Alemania dice su Ley: "Las sesiones del Parlamento son públicas y, por moción de una décima parte de sus miembros o del Gobierno Federal, podrá excluirse la presencia de público si así lo resuelve una mayoría de dos tercios; la votación de esa moción se hará en sesión no pública".

La Constitución española en el artículo 80 dice: "Las sesiones primarias serán públicas, salvo acuerdo en contrario por cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta y con arreglo al reglamento".

Y el artículo 120 de la Constitución, dice: "Las actuaciones judiciales serán públicas con las excepciones que puedan prever las leyes de procedimiento", etcétera.

Y el artículo 6 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos dispone que: "El público puede ser excluido de una parte o del todo del proceso judicial, cuando así lo requiera la protección de la vida privada". Esto tiene algo que ver con privacidad, intimidad,

y es otro tema que aquí no puedo tratar pero, en ese sentido, tal vez pueda haber ciertas sesiones que sean privadas.

Entre tanto principio, el de publicidad es una norma que exige un grado máximo de realización, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas existentes.

Y utilizando la terminología de un jurista bastante conocido que suele venir a México, Robert Alexy, uno puede decir que este principio de publicidad es un principio de mandato de optimización, que está caracterizado por el hecho de que puede ser satisfecho en grados diferentes según las circunstancias fácticas que se den. Puede ser que, en algunos casos, sea más fácil la publicidad y en otros casos más complicada, pero es un mandato de optimización, es decir, hay que procurar darle la mayor eficacia posible.

Pero el principio de publicidad puede estar restringido, no sólo en virtud de reglas limitantes, sino también, al igual que todo principio, puede entrar en colisión con otro principio; van a decir: hasta ahora ha dicho que el principio de publicidad debe regir siempre, pero puede ser que haya algún conflicto entre el principio de publicidad y algún otro principio que deba ser respetado.

Y a diferencia de lo que sucede cuando hay un conflicto de reglas, es decir, si hay dos reglas que entran en conflicto, una de las dos desaparece. Pero si hay dos principios que entran en conflicto, no desaparecen los principios, sino que queda latentemente en la reserva un principio.

Y ejemplos obvios del principio de publicidad contra otros, son los de colisión entre el principio de publicidad y el principio del respeto al desarrollo de la persona.

Hago un pequeño paréntesis para mencionar un caso que se dio en Alemania, y que ustedes pueden saber, a ver qué les parece.

En un momento dado, un hombre que había asaltado un cuartel del ejército alemán y robado armas para un grupo en ese momento guerrillero en Alemania, estuvo 10 años preso, y un buen día terminó su condena y salía de la prisión.

Y una cadena de televisión alemana se dijo que era el momento de relatar de nuevo el hecho de este señor y lo que había pasado con él. Entonces se suscitó un problema que era el siguiente: si la televisión alemana volvía a contar que ese señor había asaltado un cuartel, había robado armas, etcétera, iba a ser muy difícil para esa persona reintegrarse a la sociedad.

En otros términos, hubo un conflicto entre el desarrollo posible de esta persona que había cumplido su condena y la publicidad. Y se optó porque la televisión no diera a conocer este asunto de la vida anterior y los hechos delictivos de esta persona.

Otro caso que suele darse y que tal vez pueda también interesar acá, es hasta qué punto existe libertad absoluta de expresión, aún cuando esto pueda afectar el honor de otras personas o de otras comunidades étnicas.

Y el caso muy claro es el asunto de lo que en Alemania se llama "La Mentira de Auschwitz". Esto ocasionó que, en Alemania, en el Código Penal, quien niegue que existiera Auschwitz, que existió el campo de concentración de Auschwitz y que ahí murieron millones de personas, es penado con prisión de cinco años.

En los Estados Unidos los llamados "heads pitch", es decir, los discursos difamatorios que alguien pronuncie, como "estos judíos", "la porquería de tipos", etcétera, puede decirlo, debido a la libertad de expresión.

Pero mientras en los Estados Unidos está permitido el "heads pitch", por libertad de expresión, en Alemania el principio de la libertad de expresión está restringido como es en el caso del Holocausto.

No sé si ustedes saben que ahora esta pena de la negación del Holocausto existe en Francia, Bélgica, Holanda y Alemania, y hace poco en la Unión Europea se propuso que se extendiera a todos los países que la integran.

No sé qué piensan ustedes de que algunos autores dijeron que eso era malo, porque implica una intervención de la política en la labor de los historiadores.

Vargas Llosa escribió un artículo en El País, donde dice: "Hay que tener cuidado con esto, porque si la política interviene en la historia, en los historiadores, puede haber dictadores que ahora rechacen o nieguen o impongan la prohibición de hablar sobre ciertos temas". Y en el fondo, lo que dice es: "el historiador puede hablar sobre cualquier tema y dar la opinión que quiera".

Eso es una discusión interesante, y también la pongo ante ustedes, acerca de hasta qué punto uno está dispuesto a aceptar, o bien la posición alemana o bien la posición de otros autores que dicen que la posición estadounidense no debe ser.

Si se admite que, entre tanto principio normativo, el de publicidad exige la accesibilidad a los actos de gobierno, puede decirse también que la publicidad es una propiedad disposicional del Estado de derecho democrático, que se pone de manifiesto cada vez que quienes gozan del derecho de información hacen uso de este derecho. Vale decir que, en propiedades disposicionales, hay dos tipos de propiedades que tienen los objetivos y las personas, una son las objetivas y otras son las disposicionales.

Objetivo es, por ejemplo, que cierta persona es alguien con poco pelo; igual y qué vamos a hacer, es la verdad. Y esa verdad, es una característica objetiva de él, su pelo. En cambio,

yo le conozco bien, sé que esa persona tiene otra propiedad, que es mucho más valiosa que el poco o mucho pelo, y es que es alguien muy generoso.

Y si alguien me dice que le muéstrame la generosidad de esa persona, no la puedo mostrar con una evidencia directa, no puedo decir: acá está la generosidad. Sino lo que tengo que hacer es buscar circunstancias, por ejemplo, que cuando vamos a tomar un café, él paga; le pido un libro, me lo obsequia. Es decir, cuando se dan ciertas circunstancias él actúa de una manera que me permite calificarlo de generoso, y ¿cuál es más importante de estas dos propiedades?, por supuesto que la de generosidad.

Y, ¿qué pasa ahora con la accesibilidad o la publicidad? La publicidad también es una característica disposicional, no es que la publicidad esté ahí y que la señale con el dedo, sino que la publicidad se va a dar cuando se presenten circunstancias en las cuales yo pueda acceder; sé que en ese sentido, es algo así como una característica disposicional.

Pero hay que tomar en cuenta también, que el incumplimiento entusiasta del mandato de optimización puede dificultar o hasta frustrar la puesta en práctica del principio de publicidad. Alguien va a decir que una avalancha de publicaciones puede entorpecer el acceso a la información. Un ciudadano queda tapado de información y ya no entiende nada; ojo, que hay que manejarla con cuidado.

Y a su vez, el principio de publicidad sirve de fundamento a la máxima, según la cual el desconocimiento del derecho, la ignorancia del derecho perjudica.

Y en este caso va a decir que nadie puede invocar la propia torpeza; si yo no sé que está prohibido robar, entonces me dice: ¡Jódase!, usted tiene que saber que en el código dice que al que roba lo van a investigar. O sea, que no puede ser.

Así vemos que el principio de publicidad es importante, porque es la máxima que me sirve para fundamentar el principio de que la ignorancia en el derecho perjudica.

Y cuando se trata de tomar decisiones legislativas hay una ficción, es la ficción del ciudadano informado, y creo que esto es importante. Hay una ficción, suponemos que el ciudadano está informado. Supusimos que cuando vota por un partido, por un candidato, etcétera, está bien informado de las plataformas políticas, de lo que va a hacer esta persona, etcétera. Y esto, en la democracia representativa, es una base del ciudadano informado.

Sin embargo, esta exigencia no es fácil de satisfacer, como decía antes, en las sociedades modernas. En efecto, la complejidad de las decisiones políticas refiere en creciente medida la asistencia de expertos, cuyo asesoramiento sólo puede ser evaluado a través de la opinión de otros. Y en ambos casos, se reducen notablemente las posibilidades reales de un control democrático.

Sabemos que hay ciertos casos en los que solamente pueden entender la información los expertos, y estos expertos solamente pueden ser controlados por otros expertos.

De esta manera la disminución del control democrático, al mismo tiempo, estimula la tutela de los gobernantes y de los expertos. Es decir, en la medida en que la información es más complicada, los expertos y los gobernantes ganan importancia. Y al ganar importancia los expertos y los gobernantes, se estimula el tutelaje y hasta la manipulación del ciudadano, "porque el ciudadano no entiende mi medio". Obviamente, si uno dice: ¿Cuál es el mejor sistema de explotación de energía? La eólica, la atómica. Bueno, si uno es un ignorante, y cada vez la vía es más complicada para entender los problemas y saber cuál es la decisión correcta en bioética, hay que ser un técnico.

O sea que, como ha dicho alguien, las democracias modernas son en realidad sistemas de la vida civil altamente manipulados, y los gobiernos no dudan en colocarse ellos mismos en una relación de tutela con respecto a su patrón nacional en demos; entonces va a decir: antes era el gobierno el que tenía que responder y estar controlado por el pueblo, ahora resulta que es el gobernante el que adopta una posición de tutelaje, precisamente porque el ciudadano no está en condiciones de invocar la ley.

Y esta tutela suele generar a su favor argumentos y un paternalismo jurídico-político justificable, porque el vertiginoso cambio de las relaciones sociales que trae aparejado el progreso técnico científico exige la intervención estatal, a fin de evitar la incompetencia básica y asegurar así un nivel de igualdad, que es considerado como condición necesaria para el fundamento de la democracia.

Es decir, cada vez se hace más difícil asegurar la igualdad con respecto a la información, porque cada vez hay informaciones más complicadas y cada vez son más rápidas.

En este momento, posiblemente, se han creado dos o tres inventos en alguna parte del mundo del norte, que ha creado nuevas condiciones de desigualdad para los que estamos abajo, y esto es verdad.

De modo que, para usar una fórmula de un autor estadounidense, si se quiere mantener la infalibilidad popular hay que procurar, dice el autor, superar la estupidez popular.

Dice claramente: "Al final podría parecer que estamos llegando a la tierra prometida de la igualdad, los opresores están muertos y, sin embargo, nos seguimos encontrando bajo el dominio de un gobierno que se entromete en todo. La madera con la que está hecha la naturaleza humana es tan torcida, que un programa de igualación tiene que recurrir continuamente a una clase de "igualizadores", un conjunto de expertos en democracia e igualdad que pueda corregir la incesante tendencia humana a generar nuevas formas de desigualdad".

Hoy ya no podemos escapar a la tutela del jurista y del burócrata, viene la cita: "Si sabemos que es muy delgada la línea que separa el paternalismo justificable de la manipulación, a la que son tan proclives los populismos llamados pseudo democráticos, que lejos de eliminar el peligro de la llamada estupidez popular, la estimula al promover la pereza intelectual del ciudadano y reducir la capacidad crítica".

En el caso argentino, en el siglo XIX un pensador democrático, como fue Esteban Echeverría, decía que cómo pueden concurrir al acto de la soberanía los que no conocen su importancia o que, por su falta de luces, son incapaces de discernir el bien del mal en materia de negocios públicos, los que como ignorantes que son de lo que podría convenir, no tienen opinión propia y están, por consiguiente, expuestos a ceder a las sugerencias de los mal intencionados; el tutelaje del ignorante, del vagabundo, que no goza de independencia personal, es por consiguiente necesario".

Esto decía en el siglo XIX: "el tutelaje del ignorante", luego se pasó a fórmulas más sutiles en Argentina en los años cincuenta, el populismo, que estableció por ejemplo un régimen sindical inspirado en la "Carta de Naboro" de Benito Mussolini, una de las formas también del tutelaje.

También en Chile se hablaba del tutelaje del roto, es decir, el tutelaje de la persona que se considera ignorante, del peón; esto tiene una larga tradición en América Latina.

El mandato de accesibilidad al que me he estado refiriendo, consiste, no sólo en la publicación de las medidas legales o judiciales, sino también al procedimiento por el cual se llegó a estas medidas y, en ese sentido, uno podría decir que el conocimiento de los razonamientos, de cómo se llegó a esta ley o cómo se llegó a ese fallo judicial, también es importante, uno podría decir que es una fuente del Derecho y una fuente importante para interpretar el Derecho.

Del principio de accesibilidad se infiere el derecho de acceso, pero este derecho puede ser objeto de regulaciones que lo restrinjan a personas calificadas, lo que no es sorprendente si se piensa que todos los principios valen solamente prima saque.

Sin embargo, podría decirse que en un Estado de derecho democrático, todo ciudadano debería tener acceso a la información que le permita ejercer el derecho de control como elector del gobierno, y por eso se suele hablar de la idea del ciudadano como funcionario.

Es decir, todo ciudadano, en un momento del año, cuando vota, es un funcionario. Elige, es decir, toma una medida, normalmente el ciudadano de a pie, que no tiene un cargo público, no toma ninguna decisión, pero hay un solo momento en que, cuando deposita el voto y en ese grado actúa como funcionario, decide algo públicamente, y es obvio que para que este papel pueda desempeñarlo tiene que haber, por supuesto, información.

Precisamente porque la publicidad es un principio normativo que puede servir como criterio para juzgar acerca de la calidad democrática de un sistema político, cuando está presente se habla de razón de derecho y cuando está ausente, de razón de Estado.

Sin embargo, si se toma en cuenta la distinción entre accesibilidad a la información y ejercicio efectivo de derecho de acceso, es obvio que cuando éste no es ejercido, la publicidad se mantiene como una mera propiedad "disposicional" latentemente, por así decirlo, y ello no deja de tener una influencia decisiva en el funcionamiento real de la democracia; éste era el primer punto.

El segundo es la opinión pública. La opinión pública, como concepto, designa la manifestación de una actitud colectiva que, no pocas veces es difusa y de límites difíciles de precisar, es de naturaleza descriptiva y no normativa; a diferencia de la opinión individual, no es un acto intencional, sino más bien un estado de cosas, que a su vez puede ser un objeto de evaluación por parte de cualquier opinión individual.

La opinión pública, ¿qué es esto de la opinión pública?, es algo bastante difuso porque no es lo mismo que una opinión individual; la opinión individual, dice el señor, yo la puedo saber, él piensa tal cosa; entonces yo pienso que la opinión pública es un concepto muy difuso, es un concepto descriptivo, pero de bordes no precisos, y cuando esta actitud está referida a los actos de gobierno es de naturaleza eminentemente política, pero cuando la opinión pública está referida a actos de gobierno, aunque no siempre es así, uno podría decir que es una expresión de la estima pública, como una manifestación de la crítica a la sociedad burguesa que, como sabemos, jugó un papel importante dentro de la opinión pública en la Revolución de 1688 en Inglaterra.

Y esta actitud puede ser de aprobación o de crítica de los actos gubernamentales o una manifestación de deseos.

El tipo de sistema político, democrático o totalitario, condiciona las formas en que se expresa la opinión pública; en gobiernos democráticos la opinión pública tiene una forma de expresión que no tiene en los estados totalitarios.

En los Estados democráticos de derecho, se garantiza constitucionalmente la acción de la opinión pública, una de cuyas formas fundamentales es el acto electoral, pero al igual que ocurre con la publicidad, una cosa es el principio de libertad de expresión de la opinión pública y otro el ejercicio efectivo de ese derecho, y las limitaciones suelen ser más bien de tipo fáctico.

De lo que he dicho con respecto al concepto de opinión pública, uno podría pensar lo siguiente: primero, designa un fenómeno social de fácil identificación; segundo, la opinión

pública, cuando es identificada, juega un papel inequívoco de control de las medidas de gobierno; eso suele decirse, y pienso que ambas conclusiones son falsas; se suele sostener y se vuelve a repetir, que la opinión pública es algo que se puede identificar fácilmente; tercero, que la opinión pública juega un papel inequívoco en el control de las medidas de gobierno y son cosas que se dicen continuamente, pero creo que estas dos afirmaciones son falsas.

Por lo pronto, hay perplejidades que pueden provocar la creencia de que existe la opinión pública; aquí creo que estamos frente a una entidad intangible y vaga, y precisamente esta vaguedad es la que confiere "atractividad" al concepto de la opinión pública, sin embargo ella no deja de ser peligrosa.

Y por eso decía Karl Raimund Popper lo siguiente: "la opinión pública, sea lo que sea, es muy poderosa, puede cambiar gobiernos; también los democráticos, los liberales deben considerar con alguna dosis de confianza este tipo de poder. Debido a su condición anónima, la opinión pública es una forma irresponsable de poder; porque es irresponsable, no puedo decir quiénes son y, por consiguiente, es particularmente peligrosa desde el punto de vista liberal".

Si se aceptan estas consideraciones, puede inferirse que en el caso de la opinión pública no se trata tanto de una identificación de un fenómeno social, cuanto de la imputación de un rango especial a una opinión determinada; no es que pueda identificar la opinión pública y decir: la opinión pública es clarísima, es que es la opinión pública mexicana, sino lo que voy hacer será dar un switch y decir: mire, de acuerdo con mis intereses les diría: la opinión pública mexicana piensa tal cosa.

De entre las distintas opiniones, hay una que ahora llamo la opinión pública mexicana; de alguna manera puedo manipular a la opinión pública y decir: "la opinión pública", y esto lo hacen los políticos; por ejemplo, la opinión pública mexicana está en contra de tal medida, la opinión pública piensa tal cosa, pero no es que exista esa opinión pública, que fácilmente que la pueda señalar, y esto me parece que es importante.

"La opinión pública" -decía un autor- aparece como un ser pensante y como un poder unitario, y a menudo es alabada como un ser pensante y casi como ser mítico, pero "la opinión pública" no es un ser pensante, y aún suponiendo que tal no fuera el caso, podría creerse que, como consecuencia del principio de publicidad, en los Estados democráticos los ciudadanos están bien informados y, por lo tanto, su opinión proporciona un buen criterio para evaluar los actos de gobierno. Desgraciadamente el asunto no es tan claro, y para comprenderlo hay que ver la evolución histórica de lo público y las vinculaciones entre la publicidad y la opinión pública.

O sea, que ahí también tengo un problema en el cual no puedo identificar claramente "la opinión pública". Jürgen Habermas, el filósofo alemán que ha escrito buenas cosas

sobre el tema, habla de una especie de feudalización de la opinión pública, y afirma que la opinión pública ha quedado fragmentada.

Entonces, es la voluntad del político de turno que quiere subrayar, buscar apoyo para sus posiciones en un cierto grupo al cual le atribuye, como decía, la característica de "la opinión pública".

Por otra parte, "la opinión pública" no siempre es expresión de racionalidad del ciudadano, y para esto doy algunas breves consideraciones sobre lo que decía antes, de que el ciudadano racional no está dispuesto a informarse.

En toda sociedad altamente especializada, muchas áreas de decisión son incomprensibles para quienes no son expertos y, por lo tanto, estas personas no entienden y no pueden informarse porque esto requeriría mucho tiempo.

En toda sociedad que contenga incertidumbre y división de trabajo, las personas no van a estar igualmente informadas, sin que importe cuáles sean otros aspectos.

Vale decir: en una sociedad en donde haya división del trabajo y haya incertidumbre, no todas las personas van a estar igualmente informadas.

Toda información cuesta, y esto significa que adquirir información también cuesta y sólo está al alcance de cierto grupo de personas, y esto me parece que es interesante para complicar más el asunto, puede ser un problema que lejos, a veces, de promover el mayor conocimiento, lo complica porque cuesta. Solamente una persona que tenga tiempo, que pueda pagar asesores, por ejemplo, que es lo que suele hacerse, puede estar bien informada; otros no.

De tal manera, ahora resulta paradójicamente, que lo que estaba diciendo antes, de que la información es buena, etcétera, es en realidad un privilegio para ciertos grupos, pero no está al alcance de todos; en esto, además, no sólo vemos los costos sino el problema de la racionalidad.

Por eso hay un autor, Rawls, que dice lo siguiente: "Si el ciudadano no quiere sucumbir bajo la avalancha de información, tiene que recurrir a información filtrada". Y quienes filtran la información son los recolectores profesionales de datos, los grupos de intereses, los partidos políticos y el propio Gobierno. Sólo si se tiene un contacto superficial con el Gobierno, el ciudadano puede salvarse de perecer bajo la avalancha de datos. Pero el contacto superficial puede hacer que no tome en cuenta datos menos publicitados, pero importantes.

Todo concepto de democracia -dice Rawls- está basado en un electorado de ciudadanos igualmente informados, es irracional. Presupone que los ciudadanos se comportan irracionalmente.

Vale decir que, si es irracional informarme, porque me lleva tiempo y puedo perder mi empleo, entonces decir que un concepto de democracia tiene que estar basado en un electorado de ciudadanos igualmente informados es irracional, porque exigiría que los ciudadanos no sean irracionales, que se informen.

Es decir, si soy racional, no me importa; y si soy irracional voy a tratar de informarme. Pero en una democracia que pretenda basarse en ciudadanos informados, se basa en ciudadanos irracionales, y éste es el problema, cómo resolverlo.

¿Cómo lo resolvemos en la vida normal?

En la vida normal lo resolvemos preguntando a nuestro dirigente del partido político del que formamos parte: ¿qué opinas tú de la energía atómica? Y el político va a decir: bueno, mala, vale la pena o no.

Los programas políticos los entendemos a medias, pero cuando son muy complicados no entendemos ni medio.

Esto es importante porque creo que es importante con relación al problema de la democracia. Hay gente que es escéptica respecto de la democracia, porque dice que la democracia es exigente, que tal y como fue concebida en la época de la Ilustración, vale decir, con ciudadanos informados, con ciudadanos racionales, ahora tal como va el mundo es imposible que esto se dé, y entonces es imposible que se dé un tipo de democracia como el que fue concebido en su momento, lo que me parece que es un problema serio. Esto con respecto al problema de la información.

En nuestros países de América Latina, y sobre eso no voy a insistir porque ustedes lo conocen muy bien, se cuenta con mayores dificultades para transmitir información, debido a las condiciones precarias de la educación pública, de vida, en donde -ustedes saben- impera la mayor injusticia social en el mundo, o sea, que la cosa es complicada en cuanto al estado deficitario de los derechos sociales y humanos.

Así que nos faltó agregar el problema de América Latina, de la que todos estamos más o menos informados, porque a los problemas que he mencionado se unen problemas especiales que padece América Latina.

¿Qué pasa con la opinión de la mayoría? Hasta ahora hablé de la publicidad, hablé de la opinión pública, y ahora de la opinión de la mayoría.

¿Qué pasa con la opinión de la mayoría?

Esto también es un concepto descriptivo, pero el hecho que designa la opinión de la mayoría tiene límites precisos y puede ser expresado con exactitud aritmética. Una

cosa es expresar que la opinión pública es difusa, no sé, pero la expresión de la mayoría la puedo precisar con números; es lo que se hace en las votaciones.

El hecho designado está referido a una decisión gubernamental pasado-futuro, y cuando se trata de decisiones pasadas suele ser el criterio más seguro para verificar el rechazo o la aceptación de una medida gubernamental.

Pero la opinión de la mayoría tomada sin más, puede convertir a la democracia, como diría Hans Kelsen, en una casualidad de la aritmética. Si lo que rige en la democracia es nada más que la opinión de la mayoría, entonces la democracia es una casualidad de la aritmética, y esto parece que no puede ser. Por eso es que la opinión de la mayoría tiene que estar sujeta en las sociedades democráticas al principio de la mayoría. Y esto lo digo de paso, si quieren podemos entrar a discutirlo, hay que distinguir claramente entre dominio de la mayoría y principio de la mayoría.

Lo que debe valer en las democracias no es el dominio de la mayoría, para decir que todo lo que la mayoría dice es válido, sino el principio de la mayoría que dice: lo que la mayoría demanda vale, siempre y cuando no viole los derechos de la minoría. Y esto es diferente. Son los derechos de la minoría los que están garantizados en los derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales no son negociables, en cambio la mayoría en el Parlamento -y tienen razón- negocia los intereses de cada partido, y está bien que sea así, pero con los derechos fundamentales, que son los salvados por el principio de la mayoría, no hay negociación. No puedo negociar, por ejemplo, discriminación de la mujer, no puedo negociar con prohibición de la libertad de culto, eso es innegociable.

La opinión de la mayoría, por supuesto que puede ser falsificada con solamente alterar el cómputo de votos, y esto es un caso que se llama fraude electoral. La opinión de la mayoría puede correr peligro por el fraude electoral.

¿Qué relación hay entre publicidad, opinión pública y opinión de la mayoría?

Creo que, primero, no existe ninguna relación necesaria entre publicidad y opinión pública. Eso lo digo ahora en plan de tesis, creo que no existe ninguna relación necesaria entre publicidad y opinión pública.

La opinión pública puede existir aunque no exista publicidad. Supongamos, en el caso de la dictadura argentina de Jorge Rafael Videla, había una opinión pública que lo criticaba, pero no había publicidad. La opinión pública existía, criticaba a la dictadura.

Es posible que en la época de Stalin hubiera una opinión pública, pero no había publicidad. O sea, que no hay una relación necesaria entre publicidad y opinión pública. Puede haber opinión pública sin publicidad. Esto me parece importante.

Tampoco existe una relación necesaria entre opinión pública y opinión de la mayoría, ni entre publicidad y opinión de la mayoría.

Creo que no es aventurado afirmar que la mayoría era contraria en Argentina a Videla. O sea, que no había una relación entre publicidad y opinión de la mayoría. No había publicidad, pero la opinión de la mayoría estaba en contra de Videla.

Continúo, cuando se habla de opinión pública dominante, se establece una relación necesaria entre opinión pública y opinión de la mayoría, y esto es un problema interesante también.

Los políticos suelen decir la opinión pública dominante, usan mucho esta expresión. ¿Qué quieren con esto?

Lo que están queriendo hacer ellos es convertir la opinión pública en opinión de la mayoría; porque dicen la opinión pública dominante, parece que es la opinión de la mayoría.

Y esta opinión pública dominante y su tiranía es la que tenía en mente John Stuart Mill cuando la criticaba, y decía: "El término medio de la humanidad no sólo es limitado en el intelecto, sino también en sus inclinaciones, no tiene gustos o deseos lo suficientemente fuertes como para inclinarlo a que haga algo insólito y, consecuentemente, no entiende a aquellos que lo tienen".

Y en las latitudes rioplatense se hablaba también de esta dictadura de la opinión pública, que se transformaba ahora en opinión de la mayoría.

El objetivo de la manipulación de la opinión pública es lograr la aprobación concreta que se manifiesta en la opinión de la mayoría.

Es decir, quien manipula la opinión pública, lo que quiere es presentar la opinión pública como opinión de la mayoría, porque así influye directamente en las decisiones de gobierno y se hace verdad.

Una cosa es decir que la opinión pública piense tal cosa, pero si además yo digo que es la opinión de la mayoría, esta opinión pública es calificada, y por eso hay una tendencia en los políticos a transformar la opinión pública en opinión de la mayoría cuando les conviene, es obvio.

Por ello, la manipulación exitosa de la opinión pública vuelve innecesaria la falsificación de la opinión de la mayoría, o sea, que en ese sentido esta manipulación de la opinión pública es una acción cuyo éxito o fracaso se mide por el resultado alcanzado, y en ese sentido, la manipulación pertenece a una misma familia de acciones tales como persuadir, convencer, ofender; es decir, que calificar a una acción de manipulación es emitir un juicio negativo, por ello, quien manipula nunca va a decir que lo hace.

Y en esta línea se llega a una situación que es justo la opuesta a la que esgrimían los partidarios de la democracia representativa. Podría pensarse que la manipulación es una forma degenerada de la formación de la opinión pública.

Manipular es degenerar a la opinión pública y por ello, ¿qué se hace? Se mantiene, por una parte, el texto Constitucional, el principio de publicidad; en la Constitución está el principio de publicidad, pero la conjunción de factores de racionalidad de los ciudadanos es limitar costos, y la persecución coherente de los intereses del sistema traen, como consecuencia, que la opinión pública manipulada se manifieste en una opinión de la mayoría que aprueba los objetivos del sistema.

¿Está claro cuál es el conflicto?

Por un lado en la Constitución está el principio de publicidad; de acuerdo. Pero luego, como sé que los ciudadanos no se informan, yo por el principio de racionalidad y la persecución coherente de mis intereses, ahora manipulo la opinión pública. Como el ciudadano es racional y no está informado, es más fácil manipularlo y de esa manera transformo la opinión pública en opinión de la mayoría, y con esto refuerzo el sistema; éste es un efecto, si ustedes quieren, perverso, que puede darse por medio de la manipulación de la opinión pública.

El grado de manipulación de la opinión pública es inversamente proporcional a la importancia de los intereses públicos perseguidos que están en juego, y a medida que crece esta importancia, se vuelve más difícil la manipulación, pero la manipulación puede llegar.

¿Qué es lo que uno podría sacar en conclusión de lo que he dicho hasta ahora?

Primero, la posibilidad de un acceso racional al conocimiento de los actos de gobierno por parte de todo ciudadano, es condición necesaria -no digo que sea suficiente- para reducir el peligro de manipulación ideologizada.

Segundo, se trata de una posibilidad de acceso; lo que hay que ofrecer es la posibilidad de acceso a la información, y que ésta pueda ser utilizada es un asunto que depende -es otro aspecto importante- de la educación ciudadana.

Y no basta con decir que esto es accesible, hay que despertar el interés para que el ciudadano se informe, lo cual es una tarea distinta, es una tarea de educación ciudadana.

Tercero, buena parte de las medidas que adoptan los gobiernos de América Latina están caracterizadas por una falta de transparencia, consecuencia directa de corrupción administrativa, y ello anula toda pretensión de dominio democrático y estimula la irresponsabilidad de sus actores.

Cuarto, hay que procurar mantener alerta la conciencia de los problemas a los que se enfrenta actualmente la vigencia de la democracia; no hay que ocultar los problemas de la democracia, hay que ser claros, pues la democracia es el mejor sistema que tenemos, pero es un sistema complicado, difícil y que exige muchas cosas, por eso hay que procurar mantener alerta la conciencia de los problemas con que se enfrenta actualmente la vigencia de la democracia.

Hay que tomar en cuenta que estos problemas son creados por los hombres, y si es así, también puede haber la posibilidad de que los hombres lo solucionen. No son problemas creados por el Espíritu Santo ni por ninguna cosa externa, los hemos creado nosotros, y si los hemos creado nosotros tenemos que solucionarlos nosotros.

Quinto, no hay que olvidar que cualesquiera que sean las correcciones que necesite una democracia para ser viable, su finalidad es asegurar en mayor grado de libertad en igualdad.

Si la igualdad requiere en algunos casos la acción de un paternalismo justificable, que supere la incompetencia básica de algunos miembros de la sociedad, a fin de asegurar una mayor equidad en el goce de oportunidades, ello no debe conducir a la aceptación de la tutela manipuladora de los gobernantes.

Sexto, es necesario revalorizar la condición de ciudadano, es decir, que sea un sujeto activo en la formación de la voluntad política y bien informado en condiciones de igualdad; en un sistema democrático, el ciudadano debe asumir simultáneamente la doble condición de ser sujeto y objeto de las decisiones políticas; quien renuncia a la primera parte de esta condición, es decir, quien renuncia a ser sujeto, queda fatalmente reducido a la segunda, es solamente objeto, y quien pretenda asumir sólo la primera, es decir, solamente sujeto, se convierte en agente autoritario; la democracia requiere que seamos sujetos y objetos, si renuncio a ser sujeto me transformo en objeto, si solamente quiero ser sujeto me transformo en dictador, ése es el problema.

Séptimo, tomar en cuenta que la democracia es un sistema normativamente sujeto a reglas muy exigentes por lo que respecta a la celosa garantía de los derechos individuales y sociales, que son los que permiten el despliegue de la autonomía de cada ciudadano,

es decir, de su no negociable dignidad; la democracia es sólo justificable si se somete a reflexiones constitucionales.

Octavo, tener conciencia de que el mundo se encuentra en una etapa de desarrollo, para la cual se ha acuñado el término globalización; sus efectos pueden ser perversos, en la medida en que se vuelvan incontrolables, o sea, en la manifestación del poder hegemónico del más fuerte. La vía más promisoría para que tal no sea el caso, es afianzar a nivel nacional la democracia, y tomar en serio la vigencia universal de los derechos humanos, políticos, sociales y económicos proclamados, muchas veces retóricamente, por los gobiernos que se auto titulan democráticos, y una buena vía para lograr la igualdad democrática es, justamente, estimular el conocimiento público del origen de las medidas gubernamentales; por eso este tema que es el acceso a lo público, el acceso a los actos de gobierno, parece una de las medidas más promisorias para asegurar el buen funcionamiento de la democracia y, por ello, hay que mantener una celosa vigilancia en la vigencia real de la densa red de responsabilidades recíprocas entre gobernantes y gobernados que requiere la democracia, y para que esto sea real, es necesario eliminar la opacidad de las decisiones.

Todo lo que he dicho entre publicidad, opinión pública, opinión de la mayoría, a lo que tiende es a hacer a la democracia viable, reduciendo la opacidad de las decisiones, lo que contribuye, por otra parte, a reducir las oportunidades de corrupción e impunidad; ustedes saben que la corrupción siempre se da en secreto y la impunidad es lo mismo, de modo que a mayor publicidad menor posibilidad.

Noveno, no querer que la libertad en igualdad que la democracia promete se logre si se interpreta, a la primera, la libertad, como libertad negativa, y a la segunda, la igualdad, únicamente como igualdad formal; la democracia no acepta la exclusión ni los extravíos discriminatorios que frustran la esperanza de participación política efectiva, por ello es necesario reducir al máximo la desigualdad de información que estimula el extravío político; yo creo que, en la medida en que hay mayor desigualdad de información, hay mayor extravío político, la gente no sabe a qué atenerse, como decía al comienzo.

Décimo, no caer en la tentación de suponer que se ha logrado la realización plena de todas las potencialidades que encierra la concepción de la democracia constitucional. La siempre cambiante realidad exige la actualización coherente de los principios y la adecuación cabal a los desafíos que el proceso científico y técnico trae aparejado y, por eso, es que en cierto modo, el control también de los expertos es uno de los requisitos o de las exigencias de la democracia actual.

El control de los expertos es indispensable en la democracia actual; si los elimináramos, esto sería científica y técnicamente suicida; no podemos eliminar a los enfermos, pero

si los dejamos librados al arbitrio personal, se estaría renunciando a uno de los pilares de la decisión democrática.

Muchas gracias.

Alonso Gómez Robledo Verduzco, comisionado del IFAI.

Doctor Ernesto Garzón Valdés mucho le agradecemos por esta espléndida conferencia magistral, no sé si en estos momentos habría alguna pregunta.

Pregunta: Carlos Téllez, del estado de Chiapas.

Doctor, tengo entendido que no existe una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como tal, tampoco existe un órgano garante del derecho de acceso a la información pública como aquí en México lo son el IFAI y los institutos locales, porque como usted bien decía, el principio de publicidad está elevado a rango constitucional y, por otro lado, ya existe una cultura de transparencia arraigada en la sociedad alemana desde hace muchos años, sin embargo, Alemania es un país que sí se ha destacado mucho en un tema que aquí en México, de manera particular, vinculamos con la transparencia y el acceso a la información, que es la protección de datos personales.

Alemania, si mal no recuerdo, es el país pionero en materia de Ley de Protección de Datos Personales, de hecho ya tiene mucho tiempo en vigor y trasciende, no sólo a las personas de derecho público sino también a las de derecho privado.

Aquí en México, cuando se lleva a cabo un trámite en virtud de un servicio público que presta el Estado, los formatos de gobierno tienen por la parte de atrás lo que la maestra Lina Ornelas llama "una leyenda de aviso", que le hace ver a la persona que va a seguir ese trámite, que va a requisitar ese formato, que sus datos personales van a estar protegidos.

Alemania incluso hasta documentos que expiden las personas de derecho privado, empresas prestadoras de servicio, tienen leyendas de ese tipo.

A mí me gustaría que compartiera con nosotros, toda vez que conoce el derecho alemán, los alcances que ha tenido esa Ley de Protección de Datos, de manera particular en Alemania.

Muchas gracias.

Ernesto Garzón Valdés, Universidad de Heidelberg, Alemania.

Yo no soy experto en este tema, pero hoy día es algo bastante relativo, porque hay una serie de problemas, por ejemplo, con las compañías aseguradoras, con los seguros médicos. Cuando un asegurado pide que el seguro le pague una atención médica, este dato de su enfermedad pasa a la compañía de seguros, porque si no, la compañía de seguros no le va a pagar la operación.

Y esta compañía de seguros ahora posee un dato muy importante sobre su persona que puede, luego, -y han pasado casos- transmitirlo a otra agencia que solicite alguna información sobre esta persona.

La transparencia en ese sentido, es más inhumana si usted quiere, y creo que no funciona tan bien como uno quisiera que funcionara.

En este momento recuerdo un caso penal que tal vez les interese, de respeto a la intimidad: hay una persona que ha matado a otra, pero no hay forma de probar que él la ha matado, y éste es alguien que de vez en cuando se emborracha, está preso, toma alcohol y habla solo. Hablando solo, esta persona dice: "y en realidad me equivoqué, porque en vez de haberlo matado a palos, debí haberlo matado a cuchilladas".

Y en esa celda hay unos sensores que han captado esta declaración del presidiario. ¿Vale o no vale como para condenarlo?

La jurisprudencia de la justicia alemana dijo que esto no vale, y no vale porque se había atentado contra la intimidad, ya que él hablaba consigo mismo.

Si le hubiera dicho a otro -decía el tribunal- pudiera ser que lo hubiera tomado como prueba, pero como lo dijo él solo, diciendo: "caramba, en vez de pegarle con un palo, una cuchillada es mejor". Eso no fue válido como prueba.

Uno puede decir que esto es tal vez una documentación de defensa de la intimidad, a pesar de que el tribunal sabía que efectivamente lo había matado y no lo pudo condenar.

Pero en el caso de las aseguradoras, yo creo que sí es peligroso; a pesar de que tiene razón, hay un gran interés en que los datos no se transmitan, pero fatalmente, dado como va nuestra vida, no hay secreto profesional del médico, porque cualquier empleadillo de la compañía de seguros sabe que la señora Müller ha tenido esta operación. Eso lo sabe la empresa, porque es la que toma los datos; si no es así, el seguro no le paga.

Si usted quiere que le pague la aseguradora, tiene que decir: de qué lo operaron, qué enfermedad tenía, y esa información el médico la pasa. Usted es el más interesado en que la pase, pero podría perjudicarlo.

Como no soy experto, por eso menciono esos dos casos, el del seguro y el caso del asesino que hablaba solo.

:Me llamó muchísimo la atención el concepto de las mayorías y lo que refirió a la América Latina, nuestros problemas para acceder a la información realmente, y los obstáculos que tenemos por la ignorancia que en la gran mayoría de nuestra población tenemos.

Pero aquí quisiera yo situarlo en el sentido de qué importancia tiene la historia, el reforzamiento de la historia de nuestros propios pueblos, pero no desde el punto de vista heroico como se ha tomado en cuenta.

El siglo XIX generó un concepto de Estado, la necesidad de ampliar nuestra heroicidad en relación con nuestras independencias, etcétera, una historia de los problemas, de los obstáculos, del camino a la democracia, de todos los problemas que nos hemos encontrado, y a lo mejor tendríamos que ligar historia y transparencia, para llegar a historia de la transparencia hacia la democracia.

Tal vez sería la antítesis de la democracia por no haber tenido la transparencia; la no democracia, por no haber tenido transparencia, o mejor dicho, el camino hacia la democracia con el uso de la transparencia, pero abordarlo desde el punto de vista histórico.

Quiero, quizás, englobar varias ideas, porque he visto en su conferencia el uso constante de los datos, y la referencia de tipo político, económico, social, que al fin y al cabo es el recuento histórico.

La pregunta específica sería: ¿Qué tanto debemos reforzar verdaderamente en la educación de los pueblos latinoamericanos el concepto de la historia, cuando a veces, en algunas situaciones, consideramos que ya es obsoleta y queremos dejarla fuera, cuando es la parte fundamental del conocimiento de quiénes somos, qué hemos hecho, cuáles han sido nuestros obstáculos y tener mucho más presente lo que queremos como meta de la democracia y sus problemas?

Ernesto Garzón Valdés, Universidad de Heidelberg, Alemania.

En eso estaríamos de acuerdo, como usted sabe, hay muchas partes de América Latina donde hay toda una corriente crítica de la historia. Y yo creo que ya, en ese sentido, casi nadie acepta la llamada historia oficial, porque eso ya pasó de moda.

En México hay una enorme literatura crítica de muchos hechos de gobierno, desde la Revolución mexicana hasta ahora. Nadie puede decir que en México no se publican escritos y libros que critican la interpretación de la historia; yo creo que se da en Argentina lo mismo. Y por eso, me parece que ya hay una gran abundancia en ese sentido.

Ora, que la historia de América Latina sea una historia de la opacidad y de la falta de transparencia, yo creo que sí. El tutelaje ha sido una de las características, lo que he dicho: El tutelaje del ignorante, el tutelaje del roto. Ésa es una de las características de la historia de América Latina. Pero sabemos que es así, ya lo sabemos.

Por eso coincido en que, en ese sentido, ya nadie se traga la historia oficial de banderita y que todo es espléndido. En ese sentido está bien, tiene usted razón de conocer la historia tal como fue.

Pregunta:

De su Cuaderno número seis de Transparencia, publicado por el IFAI, usted nos dice que el secreto de lo íntimo y el valor de lo privado se complementan con la publicidad de lo político. Pedro Salazar lo llama un círculo virtuoso democrático, pero de poco sirve un Estado discreto en una sociedad indiscreta que echa mano de sus medios de comunicación y da, por ejemplo, para saciar la curiosidad morbosa.

La pregunta sería la siguiente: Cuando cierta parte de la opinión pública mexicana presiona a nuestros responsables de Seguridad Pública para informar sobre tal o cual caso, cuando estas autoridades están haciendo sus procesos de investigación, ¿cuál sería una forma de equilibrar esa opinión pública frente a la autoridad?

Ernesto Garzón Valdés, Universidad de Heidelberg, Alemania.

No sé si he entendido bien la pregunta. Yo creo que cualquier órgano que investigue algún hecho puede decir, en un momento dado, que no puede informar todo lo que está investigando porque arruina la investigación.

Lo que yo decía en el Cuaderno seis del IFAI, es que proteger la intimidad no le interesa, sino que al contrario, quiere publicitarla. Cierto, va a decir que la usan las revistas del corazón, porque la gente lo que quiere es enterarse de los amores de fulano y qué sé yo, y son esas mismas personas las que tienen interés en que se publique, porque si no se publica están out, nadie las conoce.

Por ejemplo, las aventuras que tuvo aquella señora con Clinton, si las hubiera tenido con un hombre común y corriente, nadie sabría quién era esta mujer, pero por el personaje, eso es algo que le interesa mucho a la gente, así que esto de la intimidad sí le interesa a alguna gente y a otra no.

En España se planteó hace poco un caso de la hermana de Leticia, la princesa de Asturias. La hermana dijo que la tenían harta los fotógrafos, porque no la dejaban salir a ninguna parte, porque le sacaban fotos todo el tiempo. Presentó una demanda hace poco en España, pidiendo que se restringiera o que se prohibiera la exhibición de fotos de ella y su marido cuando iban a un baile o a lo que fuera, y se la denegaron.

Se la denegaron diciendo que ella era la hermana de la futura Reina de España y el marido era el cuñado del futuro Rey de España, de manera que eran figuras públicas, y si eran figuras públicas estaban obligadas a ser transparentes, es decir, la transparencia en las figuras públicas tiene que ser mayor que en las personas privadas.

O sea, que una persona que detenta una posición pública, como en este caso, aunque no tenga función pública pero dado su parentesco, no tenía derecho al respeto a su intimidad.

Por eso es que, en estos conceptos de la intimidad, ¿hasta qué punto se puede mantener en secreto?, son problemas complicados, no es un problema fácil.

Ha habido una reunión de ministros de educación de América Latina referidos, precisamente, al desastroso estado de la educación pública de América Latina.

Por supuesto que ese estado desastroso no se supera, también va a ser muy difícil que mucha gente pueda acceder al conocimiento de las medidas de gobierno, porque no puede leer, y éste es un problema serio en América Latina.

Todo me parece que es un tema bien interesante, y lo único que yo quería traer acá, más que soluciones, eran problemas, eso es lo que me interesaba; yo no tengo la varita mágica, pero sé que el concepto de opinión pública, por ejemplo es un concepto muy vago y que lo puedo manipular, a diferencia de la opinión de la mayoría.

Yo podría decir, por ejemplo, que la opinión pública de esta sala está en contra de este evento, pero no voy a decir la opinión pública, voy a decir la opinión de la mayoría.

Voy a tratar de pasar a algo que es vago, como es la opinión pública, y voy a decir que no solamente es la opinión pública, sino es la mayoría la que está en contra, lo cual revela que hay una cierta relación bastante manipulable entre opinión pública y opinión de la mayoría y, al mismo tiempo, entre publicidad y opinión pública.

Porque alguien podría decir que si no hay publicidad no hay opinión pública y creo, como trataba de demostrarlo, que eso es falso, porque puede haber opinión pública a pesar de que no haya publicidad.

Lo que no va a haber es opinión pública sobre un determinado tema, eso puede ser, pero puede haber opinión pública de condena a este sistema que no da publicidad.

O sea, que la relación me parece que es bastante complicada, pero muy interesante y he tenido, por razones de tiempo, que suprimir una serie de otras consideraciones.

Muchísimas gracias.



Semana
Nacional de la
Transparencia
2008

Ponentes:

Antonio Azuela de la Cueva, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Julia Carabias Lillo, presidenta del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CEIBA).

Moisés Sánchez R., director ejecutivo de la Fundación Pro Acceso (Chile).

Moderadora:

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.



Desarrollo sustentable: impacto de la información en el medio ambiente

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.

Qué tal, muy buenas tardes, voy a dar la palabra al doctor Antonio Azuela; él es doctor en Sociología, maestro en Derecho y tiene experiencia académica en el Instituto de Investigaciones Sociales donde es investigador desde 1990 a la fecha; también tiene experiencia en el sector público de 1994 a 2000, fue Procurador Federal de Protección al Medio Ambiente y actualmente es Miembro de la Junta Directiva de la Universidad Autónoma Metropolitana, de la Junta de Directores del Lincoln Institute de Cambridge, Massachusetts desde enero de 2001, fue fundador y presidente entre 1996 y 2001 del International Research Group, Comité de Investigación en Sociología del Derecho de la Asociación Internacional de Sociología; asimismo es fundador y miembro de la Junta Directiva del Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Diversidad Ambiental, muchas gracias por estar aquí.

Antonio Azuela de la Cueva, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Estoy muy agradecido con el IFAI por esta invitación, que me da la oportunidad de compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la experiencia de acceso a la información en materia ambiental y para plantear una tesis que consiste en la necesidad de pasar a una nueva política de información mucho más activa por parte del Estado y de los interesados en el fomento a la información, consistente en generar información sustantiva que ayude a enriquecer la vida pública mexicana.

Evidentemente que en el caso de la ley mexicana y de la experiencia del IFAI, hay todas las razones del mundo para celebrar; el profesor Garzón Valdés decía que en América Latina la experiencia es muy pobre, ya el caso mexicano tiene que empezar a plantearse

como excepción a esa tendencia latinoamericana, y lo que tenemos que empezar a hacer ahora, es evaluar esa experiencia, pero partiendo de la base de que es una experiencia por lo general exitosa y que es una muy buena razón para celebrar, y me da mucho gusto estar aquí, después de estos años del IFAI en los que se ha consolidado la institución y ha sido un avance muy evidente y del que podemos estar muy orgullosos.

Porque no sólo cambió la ley, no sólo hay un mayor acceso a la información, sino que hay un cambio cultural. Normalmente pensamos que nuestra tradición mexicana o latinoamericana es una cultura inamovible o centenaria o milenaria, y la experiencia de los últimos años es que los funcionarios mexicanos pueden cambiar.

Hemos visto a los ministros de la Suprema Corte comportarse en público de un día para otro, trabajar en público y, a menos que pensemos que son seres inmortales, debemos de pensar que cualquier funcionario mexicano de cualquiera de los tres poderes es capaz de cambiar esa manera de comportarse.

También nos ayuda a tirar el mito de que hay una cultura centenaria o milenaria que nos obligaría a ser terriblemente herméticos, no es algo que esté en la naturaleza en nuestra sociedad y tampoco, por lo tanto, de nuestros funcionarios.

Pero creo que hay que empezar a evaluar la experiencia. ¿Con qué preguntas tendríamos que evaluarla? Yo creo que hay que preguntarnos, en general, cuáles son los efectos de la experiencia en la vida pública mexicana, cómo ha cambiado la calidad de nuestro debate público, tiene que ser una pregunta fundamental y hay muchas maneras de hacerse esta pregunta y muchos métodos para responderla.

Yo simplemente quiero plantear que necesitamos, sobre todo, generar información que haga visibles los dilemas sustantivos que enfrentan los órganos del Estado.

En los primeros años nos pareció muy divertido enterarnos de colchones comprados por un embajador a precios exorbitantes, toallas compradas por un administrativo para Los Pinos a precios exorbitantes.

Ese tipo de informaciones crean un ambiente, pero no nos dicen nada sustantivo sobre las tendencias generales de lo que está pasando en el Estado, no nos dicen nada sobre los precios agregados, sobre el conjunto de los precios a los que se compran las cosas en el Gobierno Federal, no nos dicen nada acerca de los monopolios, aunque podemos saber intuitivamente, sin mucha investigación, que el Gobierno mexicano gasta mucho dinero en Microsoft, porque es el único software que viene con todas las computadoras que se compran.

Pero así como eso es una certidumbre, tendríamos que conocer mucho mejor la estructura del mercado, de lo que se compra y lo que se vende, y esto nada más hablando de adquisiciones gubernamentales.

Creo que una política de generación de información tiene que generar un sesgo que se está dando y que está, incluso, en la ley vigente.

Dice la ley que los sujetos obligados, las entidades, dependencias, etcétera, que tienen que proporcionar información, deberán "poner a disposición del público y actualizar, entre otras, la información siguiente: Fracción 17. Información que sea de utilidad y se considere relevante, además de que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público". Es decir, tendríamos que estar respondiendo a las demandas del público.

Hoy, antes de la comida, el profesor Garzón Valdés hacía una exposición filosófica de las paradojas y de los dilemas en materia de información. Yo lo que voy a tratar de presentar es algo más terrenal, es un escepticismo sociológico de los mismos problemas que presentó el profesor Garzón Valdés.

Él hablaba de la imposibilidad de un ciudadano ilustrado, plenamente informado, que eso sería irracional. Yo quiero dar ejemplos concretos de ese tipo de cosas.

Y quiero decir, sobre todo, que si sólo nos guiamos por lo que los ciudadanos piden como información, vamos a perder de vista los fines del Estado definidos de una manera más genérica, y esto quiero ligarlo con una tesis más general, de que la transparencia es algo que se tiene que alimentar de información sustantiva; además, voy a poner el ejemplo de la regla de oro, lo que yo llamo la regla de oro en materia de compras gubernamentales.

La ley no dice que todo tenga que hacerse por licitaciones públicas; la ley establece excepciones muy claras ante las cuales puede no hacerse una licitación pública, pero la práctica está regida por una regla que dice que no hagas cosas buenas que parezcan malas.

Y a veces licitamos públicamente cosas que no deberían o no tendrían por qué ser así, por miedo de tener una sanción en la opinión pública de la que hablaba hoy el maestro Garzón Valdés, y ser sancionados públicamente por no aplicar esa regla de oro.

Paso directamente a ejemplificar esto en el caso de la información ambiental.

Si uno ve, como pude ver gracias a la base de datos que me proporcionó gentilmente el Instituto, cuáles son las cosas que el público pide de información, uno va a entender esa decepción que siente el funcionario con las solicitudes de información, uno va a ver la frivolidad, hasta el ánimo de venganza de todas las miserias humanas que pueda haber en una solicitud de información.

Eso decepciona, a veces conmueve, porque hay solicitudes que conmueven, como la persona que pregunta: ¿Qué puedo hacer para mejorar el medio ambiente?

Puede causar mucha simpatía, puede causar mucha decepción, pero éste es el terreno de los derechos, el funcionario tiene que respetar esa situación porque estamos hablando del derecho a la información, el funcionario tiene que guardarse para su sufrimiento privado el tener que lidiar con esto, porque tiene que respetar el derecho.

Pero una cosa es respetar el derecho y otra cosa es que las políticas de información estén determinadas exclusivamente por la curiosidad de los ciudadanos. Voy a tratar de explicar esto con un ejemplo muy concreto.

Hay un dilema en el tratamiento de aguas en México. Las aguas negras de la Ciudad de México riegan el valle agrícola del Mezquital, con 80 mil hectáreas; en ningún lugar del mundo hay una extensión tan grande regada con aguas negras de una ciudad y hay una discusión, ¿vamos a tratar las aguas hasta que estén limpias como para beberlas y para cumplir una norma ambiental, o vamos a darles un tratamiento que permita que esas aguas se usen para el riego agrícola?

Ahí hay una discusión entre ingenieros, que es un dilema sustantivo del gobierno, porque la diferencia puede ser de cientos de millones de dólares en la inversión que necesitamos hacer; para muchos es aceptable regar bajo ciertas condiciones los campos agrícolas con aguas negras de la ciudad.

Éste es un dilema que tienen los ingenieros en su mundo privado, éste es un dilema que nunca va a aparecer en la información pública, porque nadie pregunta este tipo de información, éste es un dilema que se tiene que hacer público a partir de un sistema robusto de información, que le diga al público algo que no vamos a sentarnos a esperar a que los ciudadanos lo pregunten.

Voy a tratar de contarles una historia que tiene que ver con la legislación ambiental y el derecho a la información, que probablemente es poco conocida en los medios donde se especializan en el acceso a la información.

En 1988 entra en vigor la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente, que es la legislación más importante en la historia de la legislación ambiental mexicana, con una enorme cantidad de instrumentos y procedimientos, y con un detalle muy interesante. En las obras sujetas a un procedimiento de impacto ambiental, quien vaya a hacer una obra con un impacto importante tiene que obtener un permiso y tiene que hacer un estudio que describa ese impacto.

Desde el momento en que ingresa la solicitud para esa autorización está a disposición del público, esto desde 1988. Eso permitió que las organizaciones no gubernamentales, los ciudadanos interesados en el tema ambiental tuvieran acceso a la información de proyectos antes de que fueran autorizados, y esto creó un espacio de participación importantísimo en la gestión ambiental mexicana.

Ocho años después se revisa la legislación y se incluye el derecho a la información, y una rendija de acceso a la justicia para casos de violación de la Ley Ambiental para la ciudadanía en general.

Respecto al derecho a la información, lo que se hizo fue transcribir la directiva europea de 1995, que se acaba de emitir. Pero tenía ciertas limitaciones, para decirlo en dos palabras, y el balance general es que el derecho a la información no cambió nada importante en la gestión ambiental

Pero, por otro lado, en esa misma reforma se metió lo que llamábamos un elefante por una rendija. En obras y actividades autorizadas, por ejemplo, con las normas del impacto ambiental, que señalaban que se hicieran en contra de la ley.

Cualquier miembro de la comunidad tiene derecho a exigirle a la autoridad que revise el procedimiento y, en su caso, que ordene no sólo la revocación o la anulación de las licencias o permisos, sino incluso la demolición de lo construido.

De manera que las organizaciones o los ciudadanos miembros de la comunidad que ejercieran este derecho, ante la eventual negativa de la autoridad, tienen acceso al juicio de amparo.

Ocurrió que obras o actividades que ya estaban autorizadas empiezan a ser revisadas, a iniciativa de miembros de la comunidad afectada, y empieza a haber casos en los que, por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales nulifica o revoca una autorización previamente otorgada, y en donde las organizaciones no gubernamentales tienen acceso al juicio de amparo para combatir una obra que impacta al medio ambiente violando la ley.

Lo interesante de este asunto es que es una excepción a la regla de reservar la información que está sujeta a procedimientos judiciales. Que como ustedes saben la legislación actual no permite difundir información que esté sujeta a procedimientos. Esto en materia ambiental es muy grave, porque justamente cuando se está ventilando un conflicto, cuando hay un dilema público de qué hacer con una gran obra, con un gran desarrollo, piensen en Minera San Javier en San Luis, piensen en La Parota, piensen en las grandes obras que están en proceso de autorización, antes de que las autoricen es cuando tendríamos que tener el debate público. Y si hay un procedimiento judicial en turno, en principio, de acuerdo con la ley vigente en materia de información, no se tendría acceso.

Con la Ley Ambiental sí se tiene acceso, porque los ciudadanos y, en general, las ONGS que se dedican a litigar este asunto son partes en el juicio. O sea, que hoy en día una ONG que está conduciendo un litigio ambiental puede darle a conocer al público

incidencias de un procedimiento, y eso es algo que probablemente sea poco conocido en los medios en donde se habla del derecho a la información en general.

Como ya nada más me quedan cinco minutos, me voy a saltar la historia que quería contar, pero el material ya está aquí en el Instituto, se trata de unos indicadores de cumplimiento de la legislación ambiental. Yo he tenido la oportunidad de participar en diferentes proyectos de construcción de indicadores, porque la pregunta de la ley se cumple o no se cumple, no se puede responder así: Sí o no.

Unas personas cumplen la ley más que otras, y si hablamos de grandes empresas, imagínense una refinería tiene muchas obligaciones, puede cumplir el 50 por ciento, el 30 por ciento, el 99 por ciento, y no es justo que una refinería que cumple el 98 por ciento de sus obligaciones se diga: No cumple la ley. Cuando hay otra refinería que solamente cumple el dos por ciento de sus obligaciones.

El desarrollo de indicadores para describir cuantitativamente los niveles de cumplimiento es una cosa muy compleja; no voy a contar toda la historia, lo que voy a decir es que necesitamos generar indicadores de cumplimiento, pero es extremadamente difícil, toma mucho tiempo, tiene muchas complicaciones metodológicas y lo que necesitamos es tener la paciencia para desarrollar esos sistemas de indicadores.

Desarrollar uno de esos sistemas y probarlos puede ser cosa de tres, cuatro, cinco años pero los necesitamos para hacer públicos, justamente, los hechos sustantivos a los que se enfrenta el gobierno.

Me parece que en una nueva fase de la información pública en México tenemos que generar información que haga visibles los dilemas sustantivos que tiene el gobierno, y voy a dar un ejemplo más.

Hace pocos años se celebró un centenario más de El Quijote, el gobierno decidió regalar a cada maestro un ejemplar de El Quijote, hacer un concurso. Una gran empresa es la que es capaz de ofrecer los precios más bajos y esa empresa se lleva el contrato.

Es una licitación pública, la transparencia es absoluta, ganaron ellos porque eran los que vendían los libros más baratos. Bueno, esa transparencia está ocultando un dilema fundamental: el gobierno tenía en ese momento el dilema de darle un enorme contrato a una sola empresa o darle 20 contratos pequeños a 20 empresas y rescatar la industria editorial mexicana.

Para el que esté consciente de cómo se encuentra la industria editorial mexicana, ésta era la oportunidad de hacer una especie de rescate editorial. Hoy estamos a punto de celebrar el rescate bancario global del Fobaproa del presidente Bush, y ahí hay un dilema

sustantivo. No digo que es lo que tenían que haber hecho, sino que en ese momento el gobierno tenía ese dilema, de manera que si no lo hacemos visible, el contenido del gobierno, el objeto del gobierno va a quedar oculto, detrás de la transparencia.

Es decir, un Estado que responde solamente lo que le preguntan sus ciudadanos y no se hace a sí mismo ninguna pregunta, es un Estado que se va vaciando de contenido.

Insisto, el responder las demandas ciudadanas de información no tiene que estar sujeto a discusión, es un derecho ganado y está ahí y hay que respetarlo, y la posible frivolidad de la demanda es un asunto privado. El ciudadano tiene derecho a hacer demandas frívolas y el funcionario tiene la obligación de responder aunque haya demandas frívolas. Lo que no podemos hacer es que la política de información sea resultado nada más de esa interacción.

El día de ayer se habló de dilemas sustantivos fuertes que tiene la cuestión de la información, sobre todo, lo relacionado con el crimen organizado. Yo creo que además de esos dilemas que hay que reconocer, también hay que reconocer el dilema de qué tipo de información generamos y enviamos a la esfera pública, independientemente de cómo nos imaginamos a ese ciudadano, así como alguien irracional o como alguien que tendría que ajustar el ejercicio de sus derechos a alguna norma.

Hay que distinguir perfectamente entre los derechos de los ciudadanos y las necesidades del Estado, y luego hacernos cargo de los dilemas.

Muchas gracias.

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.

Muchas gracias doctor Azuela, creo que efectivamente nos ha planteado que hay que pasar de la apertura de la información a la información de calidad y sólo, para no tomar más tiempo, aunque me encantaría, quisiera dejarle una pregunta muy rápida.

Usted dice que no es posible que la política de información en materia ambiental esté condicionada por lo que son, digamos, las preocupaciones o las inquietudes de información de los ciudadanos.

¿Usted diría que así está o es diseñada la política de promoción de la información en materia ambiental? ¿Si nos pudiera hacer un comentario al respecto?

Quiero dar la palabra ahora a Julia Carabias, ustedes la conocen muy bien, pero de todas formas, Julia es Bióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde fue integrante del Consejo Universitario entre 1989 y 93.

Militó en el Movimiento de Acción Popular en el Partido Socialista Unificado de México; fue Presidenta del Instituto Nacional de Ecología y Secretaria de Recursos Naturales y Pesca en el gobierno de Ernesto Zedillo.

Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. En 2004 recibió un premio internacional el Cosmos, por sus investigaciones y logros en el campo de la defensa del medio ambiente, fue elegida entre 122 candidatos de 19 países.

En Osaka, Japón, recibió un diploma y se le dieron 3.8 millones de pesos que donó para crear el Centro Latinoamericano de Capacitación para la Conservación de la Biodiversidad en la Región de la Selva Lacandona, Chiapas, donde hoy dedica prácticamente todo su tiempo.

Julia Carabias Lillo, presidenta del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CEIBA).

Muy buenas tardes y muchas gracias por esta oportunidad de dirigir unas reflexiones sobre este importante tema entre un público que generalmente no es el público que está dedicado a la tarea concreta del medio ambiente, pero que se ha interesado por el hecho de que el IFAI hoy esté tocando, entre sus reflexiones, la información vinculada al desarrollo sustentable, que me parece de una gran importancia.

Yo quisiera, en breve tiempo de reflexión, tratar de abordar cinco puntos.

Los cinco bloques a los que me quiero referir consisten en una primera reflexión sobre el desarrollo sustentable, una segunda hacia la información, una tercera tendría que ver con la vinculación entre la información y la gobernanza en materia ambiental, una cuarta relacionada con algunas experiencias exitosas, y una quinta sobre los riesgos, iré muy rápido a ver si logro llegar al quinto bloque.

Me gustaría compartir con ustedes esta reflexión de que todo mundo tenemos adoptado un término con el desarrollo sustentable, que está planteado desde 1987, que ha sido incorporado en las reuniones más importantes, cumbres de las Naciones Unidas, que forma hoy parte de los discursos gubernamentales de prácticamente todos los países, y que es uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo. ¿Qué significa el desarrollo sustentable?

Parece que todo mundo estamos de acuerdo con ello, pero a la hora de su implementación es cuando vienen las profundas diferencias; a lo largo de la historia de la humanidad, las sociedades han tenido que utilizar los recursos naturales para su beneficio, para su bienestar social, para su desarrollo, porque en el funcionamiento de la naturaleza y en el funcionamiento de los ecosistemas, un ecosistema funciona con una serie de procesos

internos para lograr su sitio de nutrientes, su cadena trófica, el ciclo de energía, la interacción entre planta-planta, planta-animal y, todo ello, con sus recursos no vivos, el clima, el suelo, etc.

Todo esto genera un conjunto de funciones ecológicas, las cuales son utilizadas por la sociedad para su bienestar social; esa utilización es a lo que se llama el servicio ambiental. Las sociedades están utilizando servicios ambientales que la naturaleza nos está proporcionando como agua, alimentos, el ciclo hidrológico, la purificación del aire, el control de las inundaciones, el amortiguamiento de la erosión, el enfrentamiento a los temas de cambio climático, etc.; todos esos son un conjunto de servicios que nos estamos apropiando como sociedad de la naturaleza.

Y en cada uno de estos procesos, momentos a lo largo de la historia de la sociedad, desde que la humanidad se va haciendo sedentaria nos hemos hecho las mismas preguntas: qué se puede obtener, cómo se puede obtener, con qué herramientas, con qué tecnologías, cuánto podemos aprovechar de la naturaleza, cuándo la podemos aprovechar y, con ello, se va generando un proceso de conocimiento a partir de una información que se va transmitiendo de generación en generación.

México es particularmente rico en ese sentido, no sólo es uno de los países más ricos en términos de su biodiversidad, somos el cuarto país que tiene la mayor cantidad de riqueza natural, de la cual, por ejemplo, en plantas, la mitad de las que existen en el país son mexicanas, tienen certificado de origen mexicano, no existen en otra parte del mundo, se originaron aquí, evolucionaron aquí.

Entre ellas existen 118 plantas que son comestibles y son de origen mexicano; este conocimiento que se ha venido dando a lo largo de la historia de nuestro país, fue permitiendo una gran cantidad de usos y usos que han sido muy armónicos con el manejo de la naturaleza.

Sin embargo, a lo largo del siglo pasado y, particularmente, en la segunda mitad del siglo pasado, procesos muy intensos de industrialización, de desarrollo económico, de crecimiento poblacional, de incremento de la población urbana frente a la rural, de no haber incorporado ni en el desarrollo tecnológico ni en la planeación del crecimiento los criterios ambientales, llevaron a una profunda degradación del medio ambiente.

Y esos sistemas, esos servicios ambientales desde entonces empezamos a romperlos, lo que comenzó a generar un problema muy serio, pero no solamente en nuestro país, sino en el mundo, junto con otros paradigmas de este problema del deterioro ambiental junto con otros paradigmas que se rompen, como es que el crecimiento económico no es igual al desarrollo y que, a pesar del crecimiento económico, las desigualdades se siguen profundizando y tenemos un incremento de la pobreza en los años 70, una crisis económica y una ruptura de estos paradigmas y una destrucción del medio ambiente.

En los años 70 se da la mezcla de estos tres factores, que nos lleva a esa definición del desarrollo sustentable que, como se define, es aquel desarrollo que permite el bienestar social de la población y poder superar las condiciones de pobreza, pero fincando las posibilidades de que las futuras generaciones tengan sus mismas opciones de desarrollo, sin que el desarrollo del presente afecte al desarrollo del futuro.

Y eso es lo que nos obliga a pensar otra vez en las mismas preguntas, ¿entonces cuánto le podemos sacar a la naturaleza, cómo, con qué tecnologías? Y en ello es donde aparentemente, con una definición tan común desde el punto de vista filosófico, tan profunda, que es superar las condiciones de pobreza sin que esto implique riesgos de pobreza del futuro, es un compromiso intergeneracional, que la decisión la tiene esta generación para evitar que el futuro sea peor; esa visión filosófica tan profunda está teniendo que ser cruzada por límites ambientales que son los que, en el fondo, nos están definiendo muchas contradicciones. Ya hay contradicciones muy fuertes e intereses económicos, políticos, y uno de los problemas es el de información.

Paso al siguiente bloque, ¿por qué la información es tan importante?

La información ha sido una base crítica, elemental, indispensable para ir construyendo este proceso de desarrollo sustentable, para poder consolidarlo y continuar.

La información que se dio en los años 70 fue desde la ciencia de la ecología, fue el detonador que permitió grandes cambios. En esos años se publican los primeros artículos desde la ciencia de la ecología; el doctor Sarukhán, Gómez Pompa, Hazter, Hernández, bastantes más, nos empiezan a evidenciar la erosión, la deforestación con datos duros. En un artículo clave que trató sobre la selva alta tropical, la selva alta perennifolia, en el que se planteó la cuestión de si ésta es un recurso renovable cuando lo que se había dicho históricamente es que el trópico crece solo.

Esto sería en los años 70, cuando la deforestación profunda del Uxpanapa, en donde se deforestaron 85 mil hectáreas de golpe para proceder a la movilización de comunidades, debido a una presa que se iba a construir, y fue lo que motivó los primeros movimientos ecologistas desde la Academia.

Gracias a una información que se generó desde la Academia, es que se logra dar esta difusión; tomamos la calle en esos años, con la demanda punto de no a la deforestación. Ya eso se le olvidó a todo mundo.

Posteriormente, vinieron esfuerzos importantes que retomó el Partido Socialista Unificado de México, que fue el primero en plantear una agenda política alternativa, donde incorporara la sustentabilidad ambiental, con lo que se obliga a los otros partidos a reaccionar, y al cambio de sexenio en la campaña presidencial del 82, una respuesta gubernamental fue la constitución de la SEDUE.

Viene inmediatamente la Ley General del Equilibrio Ecológico, con la apertura -como ya decía Antonio Azuela- del derecho a la información, y obliga a que los primeros informes se vayan sistematizando con la información.

El primer informe del medio ambiente data de 1986, pero contiene más retórica que datos duros; no hay una información concreta que la gente pudiera entender claramente, porque se está apenas gestando todo este proceso de creación de la información, pero empieza a movilizar a una sociedad, con todo el movimiento ecologista que se da a mediados y finales de los años 80.

Sin embargo, aquí tenemos un problema muy serio de la calidad de la información. Estos primeros informes en donde salen los datos de contaminación del medio ambiente, de la atmósfera en la Ciudad de México, los datos que surgen de la Academia, particularmente, y nos empiezan a decir cómo están los imecas, que ya llegábamos hasta 400 imecas, y de muchas contingencias a lo largo de un año, con lo que empiezan a empujar a una sociedad demandante que, a su vez, va construyendo políticas para enfrentar estos problemas.

Y así vamos retroalimentando cómo una información científica se empieza a hacer una información pública a la que tiene acceso la población, que ésta se organiza, empieza a empujar, a lo que va reaccionando el gobierno con políticas públicas.

Por lo tanto, el tema de la información es un aspecto absolutamente indispensable para poder empujar políticas públicas.

Paso al tercer bloque, que es el motor que está permitiendo que una sociedad se vaya movilizándose.

Está claro que la complejidad de los problemas relacionados con el medio ambiente ya no puede ser un tema de administración del gobierno. Es el tipo de problema ambiental en el que son sistemas complejos que involucran muchos sectores, a los distintos órdenes de gobierno, a la sociedad, y requiere forzosamente de formas compartidas para enfrentar estos problemas y sumar las capacidades que cada uno de los actores pueda aportar.

Hoy, la falta de credibilidad del gobierno durante décadas, por ineficiencia, por incapacidad, por corrupción, por falta de recursos humanos y económicos, por un excesivo centralismo, por prácticas autoritarias, por intervencionismo político, por clientelismo, por falta de transparencia, por información débil, ha hecho que no pueda con la tarea solo.

Es necesaria la suma de la sociedad, para cambiar estas formas de gestión en lo que se llama una nueva gobernanza, una gobernanza del medio ambiente que está implicando una corresponsabilidad entre sociedad y gobierno.

No vamos a poder resolver los temas ambientales si no tenemos un cambio de la manera de la gestión. Y esa forma de intervención de la ciudadanía debe tener sus reglas claras, y también la ciudadanía debe de adoptar en este Estado de derecho, no solamente el reclamo de la sociedad, sino las posibilidades de ajustarse a formas de intervención y de participación. Esas reglas no siempre quedan claras, y muchas organizaciones se adjudican una representatividad que no es una representatividad correcta.

Éste es un tema que tenemos que seguir consolidando, y va más allá del propio tema ambiental. En materia ambiental tenemos ejemplos claros de ello.

Para que una sociedad pueda estar participando requiere de la información; si no tenemos información no va a haber una conciencia clara, no va a haber más allá de reclamo muy vinculados a la temática personal del entorno en donde vive esa ciudadanía o se ubican esas organizaciones.

Para lograr incidir realmente en la toma de decisiones se necesita un conocimiento informado, sólido, científico que nos esté permitiendo encontrar soluciones tras haber identificado claramente las causas.

No siempre ocurre esto, muchas veces no hay información científica para una gran cantidad de problemas, y ésa se tiene que generar.

Hay veces en que sí hay información científica, pero no se logra traducir en recomendaciones. Y hay un divorcio entre la generación de la información y la aplicación de esta información en la toma de decisiones para generar políticas públicas.

Existe una gran brecha entre quien genera esta información y entre quien la usa, y hay muchas veces también en que sí existe la información, en que sí se traduce, pero por miedo a ser sancionados o a recibir una gran presión por parte de la sociedad, la información se oculta.

Creo que es ahí donde se puede trabajar muy fuerte desde el IFAI, en esta apertura y esta transparencia de la información que se genera. Pero eso no es todo, no es solamente que la información que tiene el gobierno se presente, sino que se conduzca a qué tipo de información es necesaria seguir generando y qué tipo de información es necesaria traducir para esa toma de decisiones.

¿Quiénes están generando la información? Paso a algunos ejemplos de casos exitosos.

En el tema ambiental la CONABIO es una institución absolutamente ejemplar, no sólo para nuestro propio país, sino en el mundo entero. Está reconocida por las Naciones Unidas como el Sistema Nacional de Información en Biodiversidad más importante de todos los países. Es una organización que está investigando, haciendo investigación

aplicada, fomentando investigación básica, compilando y generando la información en materia de biodiversidad, generando capacidades en informática de biodiversidad, y está disponible. Si alguien tiene que hacer un proyecto de algo, es indispensable pasar por la página y por la información que nos presenta la CONABIO.

Éste es un estudio de casos que hay que entender mucho mejor, y que lo ideal sería poderlo replicar en muchos otros aspectos temáticos, no tenemos suficiente información. Con el agua, por ejemplo, necesitamos la CONABIO del agua, no tenemos ese acceso a la información, a pesar de que nos lo está diciendo la propia Ley Nacional del Agua.

Un claro ejemplo de lo que significó la información para hacer cambio de políticas es, lo que nos pasó en los incendios forestales de 1998, el año más seco que hemos tenido en muchísimas décadas, no solamente en México sino en el mundo, cuando empezó a quemarse el país; ustedes lo recordarán, tomé la decisión de dar información cada seis horas, tres veces al día, en la mañana, al mediodía y en la noche.

Y me empezaron a criticar profundamente y empecé a recibir mucha asesoría que me indicaba que mientras más información recibiera, más difícil se me iba a convertir la afectación por los incendios.

Y, en efecto, fue un conflicto tremendo poder aguantar esos meses. Ustedes recordarán los centenares de caricaturas encendiendo al país, los artículos de golpe, cuando dije la frase "aún falta lo peor"; se me fueron encima los noticieros esa noche diciendo que cómo un funcionario no da aliento, sino nos está hablando con esa crudeza de desalentar a la gente que tenga un horizonte bueno, y yo tenía una lógica en esto contra todos mis asesores, que era: mientras más información demos, la gente va a entender que éste es un problema en serio y no podemos, como Gobierno Federal, llámese SEMARNAT, resolver este problema.

Yo tenía a las seis de la mañana en mi oficina, cada día, cien incendios nuevos que atender, ya no teníamos gente, ni brigadas ni dinero ni helicópteros, teníamos que movilizar a la ciudadanía, porque los incendios se estaban dando porque la gente seguía quemando en el campo.

Me lancé entonces contra la rasa, tumba y quema, y contra el fuego, y se nos vinieron la CNC, Gobernación, etcétera, de que habíamos roto con una alianza histórica del gobierno.

No me entretengo más en ello, aguantamos, seguimos con todo el apoyo del Presidente, tres veces al día informando, y hoy hay un sistema de incendios, de alerta temprana, en donde todos los estados de la República meten sus recursos, donde hay miles y miles de brigadas formadas desde la sociedad, desde las comunidades, los ejidos, los municipios, el Gobierno estatal y el Gobierno Federal.

Esto fue creando una capacidad y aguantamos; después vimos de dónde venían los ataques en la prensa, y era que había que sacar a un Secretario de Estado en ese momento, porque ya estaban en la cola los que tenían que entrar en la sucesión presidencial.

Como éste, podríamos seguir hablando de una gran cantidad de ejemplos que nos permitirían ir viendo la riqueza de abrir la información que se genera, pero -y con esto termino- hay riesgos y hay que tener mucho cuidado de no incurrir en estos riesgos.

Que no se burocratice el tema de la transparencia. No por ser transparentes, como definición y como fin, no como medio, hagamos un conjunto de cosas que nos van a desviar del objetivo común.

¿Qué quiero decir con esto?

Hoy, en nombre de la transparencia, todas las instituciones tienen reglas de operación que abren públicamente cómo disponen de sus recursos económicos y lo abren a la solicitud de la gente.

¿Qué está pasando en Medio Ambiente?

Nosotros tenemos que garantizar que la cobertura vegetal más importante de este país, las selvas tropicales en donde se encuentra la biodiversidad única, en donde hay fenómenos naturales únicos e irrepetibles, sean espacios que se conserven por encima de todos los demás, y esa superficie determinada en México que puede estar en alrededor de los 40 millones de hectáreas.

Si se abren a la convocatoria todos los recursos económicos destinados a hacer un buen manejo de la cobertura vegetal, entonces se van a conservar aquellos sitios que el dueño de esa tierra desea, no el sitio donde tenemos que dirigir una política.

Si se dirige a una política, entonces se está priorizando el interés de cierta gente, que haya un clientelismo, que seguramente haya intereses oscuros, etcétera.

Eso nos está frenando, es el caso concreto de las reglas de operación de SAGARPA y de CONAFRUT; nos están frenando la posibilidad de dirigir una política transparente, con información, a que se diga: "estos son los sitios y este recurso económico hay que dirigirlo a esos sitios que tienen nombre y apellido de dueños", pues eso no significa falta de transparencia, pero siempre a nombre de la función pública, que va a tachar a esos clientelistas de corruptos; las reglas de operación se abren de tal manera que nos están generando un problema.

Hay otros riesgos, pero para finalizar sólo quiero comentar que hay que tener cuidado con la información reservada, no toda la información puede ser pública, dependiendo de

los momentos particulares en que se están haciendo ciertas gestiones, y con ello existe la ventanilla de información reservada, que es un sellito que tienen en el escritorio todos los funcionarios, pero cuando todos los documentos empiezan a reservarse, entonces tenemos un problema también de falta de transparencia.

Entonces, ni en un lado ni en el otro, sino tenemos que dirigir una política que no determina solamente uno, sino que la guíe el ciudadano porque nos demanda esta transparencia, sino que la información se tiene que generar como una política, tiene que haber una dirección clara de qué información se necesita, quién la debe generar, dónde se debe sistematizar; CONABIO es un ejemplo extraordinario en diversidad, aunque faltan muchas otras cosas en Medio Ambiente que se tendrían que hacer y concretar, como un proceso en que la gente tiene derecho al acceso a la información, pero también obligación de cómo manejarla, y el Estado tiene que abrir su información, pero también tiene el derecho de dirigir una política para que no se vea atorado en las grandes prioridades nacionales en materia de Medio Ambiente.

Gracias.

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.

Muchísimas gracias Julia; decía esta mañana Garzón Valdés, que muchas veces en el acceso a la información, si éste es de carácter muy técnico especializado, resulta que a los ciudadanos nos dejan en manos de expertos y, entonces, es muy difícil procesarla o tener realmente acceso. ¿Dirías tú que ya se ha logrado que toda la información alrededor de la protección del medio ambiente, gracias a la acción en buena medida de ONGS, de organizaciones como la CONABIO, etcétera, dirías que realmente los ciudadanos como nosotros, que no sabemos de esto, no tenemos necesidad de la mediación de los expertos? ¿O los expertos tendrían que traducir la información para que nosotros pudiéramos aquilatar realmente la medida de las dificultades y de los problemas que enfrentamos?, muchísimas gracias Julia.

Bueno, me he atrevido a dejarles una pregunta para la hora de las preguntas generales, abusando de que tengo el uso del micrófono, pero doy la palabra ahora a nuestro invitado que viene de Chile; se trata de Moisés Sánchez, quien es Director Ejecutivo de la Fundación Pro Acceso, de Santiago de Chile, y actualmente participa en el diseño y en el planteamiento estratégico de casos vinculados a la reforma educativa, a sistemas de monitoreo de contaminación atmosférica, feminicidio, condiciones sanitarias de los alimentos y el debido proceso al interior del Poder Judicial.

Moisés Sánchez R., director ejecutivo de la Fundación Pro Acceso (Chile).

Muchas gracias por la invitación al Instituto Federal, también quiero destacar la intervención de los dos expositores que creo, desde el punto de vista sustantivo en materia ambiental, han dado una cuenta muy relevante de cuáles son los tópicos esenciales y que circulan en torno a cierta obligación de generar información, y yo rescato esa idea porque, justamente, uno de los elementos eje de mi exposición que va a partir planteando ciertos dilemas.

Yo no sé si se ve un Power Point que yo traje; quiero partir mencionando previamente que dentro del trabajo institucional de Pro Acceso, de nuestra fundación, un trabajo muy importante fue justamente el de promover un caso importante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que partió de un conflicto ambiental y que, al final del día, el año 2006 se concretó en un fallo muy importante que sentó los estándares internacionales de lo que, hoy en día, es el acceso a la información como un derecho humano.

Siendo así, yo me propuse responder un par de interrogantes que pueden aportar a esta discusión ambiental, particularmente, cuál es el aporte de la agenda de derechos humanos a partir del fallo de la Corte, a la agenda ambiental internacional en materia de acceso a la información.

Pero, por otra parte, reconociendo que en la agenda ambiental también hay avances significativos, mi otra pregunta es, ¿qué aportes puede hacer la agenda ambiental a la agenda propia de los derechos humanos?

En cierta forma siento que hay una suerte de conexión o interdependencia o posibilidad de colaboración, y creo que no se debe perder.

Primero, comentar algunos detalles de este caso que fue resuelto por la Corte Interamericana el año 1998. Se planteó la ejecución de un importante proyecto de inversión forestal en el sur de Chile; 360 mil hectáreas de bosque nativo iban a ser intervenidas, convertidas en astillas y exportadas a ciertos países, lo que motivó la reacción de varias organizaciones preocupadas del tema forestal. La verdad es que se partió de la base de que el comité de inversionistas que iba a ejecutar esa actividad, tenía la responsabilidad de monitorear cuál era el comportamiento corporativo de ese tipo de empresa en el exterior, porque se supone que se debe velar porque los empresarios que vienen desde el extranjero tengan un estándar, un récord ambiental que esté conforme, digamos, con los principios de sustentabilidad, etcétera.

La verdad es que se le pidió información de ese tipo, que el conflicto nace como conflicto ambiental, y donde la pregunta esencial es: Si la sociedad y el Estado deben considerar el récord ambiental de las empresas, digamos, como un requisito.

La verdad es que el Estado no entregó información, se agotaron todos los recursos internos a nivel judicial, en esa época no existía un reconocimiento del acceso a la información como un derecho humano y, por lo tanto, a nivel interno no hubo más que hacer.

Este caso se lleva ante el Sistema Interamericano, el mismo año 1998, y ahí se toma bastantes años, derivado de que el sistema es bastante lento, y en la tramitación ante el Sistema Interamericano, lo que se instaló como un eje central de la discusión fue, más que el tema ambiental de fondo, el debate relativo al acceso a la información.

O sea, si el Estado tiene información que está en su poder, ¿debe el Estado entregarla al ciudadano, y si esa información no está debe generarla?

Fue una reflexión que durante toda la tramitación del juicio estuvo presente. Y en el camino también se instaló otro debate que iba a ser muy relevante, -después les voy a comentar por qué-, que es el debate relativo al debido proceso.

Si les negaron la información a las organizaciones, eso se hizo en el marco de un procedimiento administrativo. Hubo un funcionario que recibió una solicitud, que firmó la negativa de información, y la pregunta es: ¿Si ese procedimiento administrativo, al negar la solicitud, vulneraba el derecho del debido proceso en el fondo, al no tener decisiones discriminatorias o arbitrarias?

Entonces, tenemos un caso que contiene varias discusiones y donde la verdad es, que la reflexión sustantiva en materia ambiental no fue lo más importante; al final del día, en el año 2006, cuando la Corte toma su decisión, lo que hace es tomar este caso como emblemático para instalar, en el orden regional, cuáles son los estándares que, a juicio de esta Corte, deben regir al derecho al acceso a la información.

Y lo primero, lo más importante, es que lo reconoce como un derecho humano. Hasta ese minuto era considerado una suerte de corolario o de consecuencia de la libertad de expresión, pero no como un derecho autónomo en sí mismo; y eso generaba un montón de problemas en el ámbito de la legislación interna, ya que muchas veces las constituciones no podían amparar un derecho que no estaba reconocido.

La Corte lo reconoce como derecho, le da todo un contenido sustantivo, establece ciertos principios, como por ejemplo, uno que es muy importante, de que se debe presumir que toda la información que está en manos del Estado es pública. Y lo segundo, que si se van a aplicar restricciones, éstas deben ser hechas con base en una reflexión del interés público, en la medida en que, si el interés público está mejor servido con la publicidad y con la reserva, la información debe ser pública.

Y de ahí se generan ciertos mandatos que van por el lado de la reforma legal, que son específicos para el Estado de Chile en ese caso, pero también se establecen otros

mandatos como es, que el procedimiento que todo sistema de respuesta debe garantizar, debe ser un procedimiento efectivo.

La Corte constató que había una constante en la región en el sentido de que las solicitudes de información no tuvieran respuesta o fueran respondidas de manera totalmente insuficiente, y eso lo consideró como atentatorio del derecho de acceso a la información y también del debido proceso, por lo que recomendó generar buenas prácticas y todo un proceso de educación a los funcionarios públicos. En ese sentido, la Corte introdujo una innovación muy importante.

En definitiva, hay ciertos niveles de protección que establece un criterio sustantivo que apela al eje del derecho mismo, donde se le reconoce como un derecho humano; se entiende que hablamos de la información en un sentido amplio, donde información ya no son solamente documentos, sino también están las metodologías, los criterios, los procedimientos, el flujo informativo. Por ejemplo, cuando hablo del flujo informativo, me refiero a saber si existe cierta información dentro de un órgano, saber cómo circula esa información, qué departamento está presente, quién toma decisiones y cuál es esa información.

También la veo como una protección adjetiva o más bien procesal, donde se reconoce la aplicabilidad de los principios del debido proceso a los procedimientos administrativos; esto quiere decir que, las mismas reflexiones que se hacen en el debido proceso judicial tienen que hacerse también respecto del debido proceso en materia administrativa. Eso es una innovación tremenda, yo diría que es uno de los aspectos más inexplorados del fallo de la Corte Interamericana, puesto que, la verdad, desde una perspectiva de litigante uno puede tener acceso a una información porque busca el amparo del derecho mismo, o también se puede apelar porque la respuesta o el procedimiento de respuesta fue hecho de manera arbitraria, y ahí hay un tema que yo creo en el que es sumamente importante reflexionar.

Son de lamentar ciertos límites que se señalaron, y la Corte Interamericana, siendo consistente con muchos tratados o acuerdos internacionales, señaló que la garantía sólo alcanzaba la información que estaba en poder actual del Estado, pero si esa información no estaba en manos del Estado, éste no tenía obligación de generar información. Y ahí hay un tema que, yo diría, es uno de los aspectos donde el fallo de la Corte Interamericana muestra cierta debilidad.

¿Qué pasa en materia ambiental? Paralelamente hay otros procesos que vienen en la lógica ambiental, donde desde el año 1972 en adelante hay una serie de acuerdos internacionales, en los que se va considerando la necesidad de contar con información para tomar decisiones.

La Declaración de Río, los convenios de Cambio Climático, el Protocolo de Montreal, etcétera, integran una serie de acuerdos donde la reflexión fue que, para poder tomar decisiones de política internacional y también para nuestros respectivos países, necesitamos contar con información clave respecto de esa problemática.

En particular, yo quiero rescatar cierta reflexión que se hizo en la Convención de Aarhus, que es una convención europea que comenzó a ser obligatoria, mandataria para Europa en el año 2004, donde contiene ciertas reflexiones de lo que debe entenderse por Información Ambiental; en esto, simplemente, a manera de síntesis quiero decir que debe ser considerada Información Ambiental la relativa a los estados de los elementos con relación al medio ambiente, la que afecta la salud de las personas, y, también, las que tienen que ver con las políticas públicas o los procesos de regulación.

En esa línea, si uno mira transversalmente los acuerdos ambientales internacionales, vemos que los niveles sustantivos de protección en el nivel sustantivo han incidido en toda una política internacional para incorporar la obligación de generar cierta información, básicamente en los renglones de estadísticas, inventarios, sistemas de monitoreo, informes periódicos, reportes nacionales. Todo eso ha generado un núcleo o una suerte de criterio dentro de los acuerdos ambientales internacionales, en el sentido de que, para tomar ciertas decisiones de política pública, es necesario contar con cierta información, y como esa información no es obvia, el Estado o los Estados deben generarla.

Lamentablemente, la protección procesal que tienen estos acuerdos es bastante limitada, puesto que quieren entregar sus propios mecanismos internos, y por otro lado es muy difícil poder invocarlo a nivel local. Hay ciertos límites, que aquí voy a comentar, y es que justamente, puesto que esta información es difícil de generar, costosa, que requiere recursos, en general, en estos acuerdos internacionales, esta obligación se establece más bien con carácter progresivo. Esto es, que no les vamos a pedir a los Estados que cumplan de inmediato con la obligación de generar esta información, sino lo que les vamos a pedir es que fomenten sistemas de información, de que alienten a que las empresas entreguen ciertas categorías de antecedentes, etcétera.

Y eso, también, deja en cierto entredicho la efectividad de las obligaciones internacionales que los acuerdos ambientales establecen en materia de información.

Hay ciertas características que rescatar de la información ambiental, en las que no me voy a extender, pero que apuntan básicamente al uso intensivo de datos, a la necesidad de reflexión experta, etcétera.

Sobre la base de lo dicho, me encantaría hacer algunas reflexiones finales.

Lo primero es comentar la conexión que existe entre los derechos humanos y el ambiente. La verdad es que los criterios que existen en el Sistema Interamericano de

Derechos Humanos, consisten en que los acuerdos de derechos humanos son acuerdos vivos, que deben ser adaptados a las circunstancias de los tiempos, para asegurar la calidad de vida de las personas.

Y en esa línea, los acuerdos ambientales, según lo entendió el sistema interamericano, debe ser el referente interpretativo de las normas de derechos humanos; eso es muy interesante, y eso también se recogió en el fallo de la Corte Interamericana.

Hay una pregunta que yo me hago respecto de la especialidad. Vemos que el fallo de la Corte Interamericana que habla desde la lógica de los derechos humanos, no hace distinciones especiales respecto de la categoría de información y, por lo tanto, yo no tengo una base para sustentar, desde este lugar, que la información ambiental tenga una especial protección en la lógica de los derechos humanos.

También en esa línea se argumenta, que no hay una mayor diferencia entre los temas ambientales y los que podrían ser problemas de derechos humanos graves, como el feminicidio, los problemas de discapacidad grave o ciertos problemas vinculados a la muerte o desaparición de personas.

Por ello, lo que hace la Corte es establecer un criterio amplio de publicidad, que no distinga y que no señale especificaciones respecto a si es ambiental o no ambiental.

El punto está en que la relevancia particular de la información, o sea, la consideración de los aspectos ambientales esenciales dentro de la lógica de la Corte Interamericana es que, al momento de aplicar una posible reserva de información, cuando la autoridad o el juez hacen la evaluación de daño, -esto es, la ponderación entre los bienes jurídicos y la mejor decisión, ya sea para publicar esta información o reservarla- justo ahí podrían entrar ciertas consideraciones específicas respecto de lo que es lo ambiental.

Pero aquí creo que la agenda ambiental puede entregar elementos sustantivos para colaborar con los que toman las decisiones en la reflexión sustantiva del criterio de daños.

Desde el punto de vista de la exigibilidad, yo pienso que en el hecho de que la Corte haya reflexionado sobre el debido proceso en los procedimientos administrativos de respuesta, también se abre una enorme posibilidad de incorporar ciertos estándares de derechos humanos y los procedimientos administrativos de respuesta.

Y aquí yo me hago la pregunta, también, de qué posibilidades hay de llevar estos estándares de derechos humanos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o a otros similares.

Sobre el tema de generar información, yo comparto plenamente lo que se ha dicho aquí en el panel, en el sentido de la importancia en los temas ambientales, de contar con información, ya que no es obvio lo que está pasando en el medio ambiente, salvo algunas categorías muy evidentes.

Pero aquí, en la obligación de generar, quiero comentar ciertas diferencias; el estándar de derechos humanos que establece la Corte Interamericana no permite avanzar en la obligación de generar información cuando esta información no existe.

En el caso de los acuerdos ambientales internacionales, donde se establecen obligaciones de información, cuando se habla de la obligación de generar información, también se señala lo mismo pero con una diferencia: que, además, establecen una serie de categorías de información que, permanentemente, las autoridades deben estar poniendo a disposición del público para tomar las decisiones de política ambiental.

Y en esa línea, a mi modo de ver, el estándar de derecho humano puede ser enriquecido por la estrategia que están siguiendo muchos acuerdos internacionales ambientales, en el sentido de incorporar obligaciones de transparencia, digamos, activas o transparencias de oficio respecto a este tipo de información.

Dado que, si la pide un ciudadano, no hay obligación de generarla, pero dado que el Estado debe cumplir con su función pública propia, que es elaborar política ambiental y sustentable, etcétera, en esa lógica debe contar con cierto tipo de información; creo que por ahí hay un matrimonio, una conexión que es tremendamente relevante.

Sobre la progresividad, yo les comenté que en los acuerdos ambientales internacionales y, en general, los acuerdos de derechos humanos, también sucede que muchas estas obligaciones son de cumplimiento progresivo, que no hay un especial apremio a los Estados para que lo cumplan hoy día, pues se entiende que eso coincide con ciertas otras obligaciones de satisfacer las necesidades económicas, de salud, educación, etc.

Pero, en el rubro de derechos humanos, se ha establecido que en ciertas materias, no obstante que los acuerdos internacionales establecen la progresividad en la generación, por ejemplo de estadísticas, cuando se manifiestan problemas graves y serios, esa obligación en esos aspectos debe ser considerada de cumplimiento inmediato. Y doy un ejemplo, la Convención para la protección de toda forma de discriminación para la mujer, establece una serie de obligaciones de generación de información estadística, respecto a la situación de la violencia contra las mujeres.

Y en una opinión consultiva de la comisión, si mal no recuerdo, se estableció que para los casos de violencia grave que conducen al feminicidio, todo Estado debe estimar que es de cumplimiento inmediato; ese mismo razonamiento podría ser llevado, en algunos

casos, a los temas ambientales, dada la extrema gravedad que revisten ciertos casos, como son los del bosque y de ciertas zonas que tienen una especial biodiversidad frágil y que no puede esperar a mañana para proceder a su protección.

Hay una reflexión sobre la modernización y la eficiencia, donde el criterio de derechos humanos puede verse enriquecido con una reflexión, también, de lo que debe ser una correcta y eficiente gestión pública.

Una cosa es lo que le preguntan al Estado y otra cosa es lo que el Estado debe preguntarse. El Estado, para tomar decisiones de política, debe contar con cierta información, y esa construcción puede ser hecha en la lógica de la modernización y, dentro de esa línea, todas las políticas de transparencia activa o de oficio pueden ser una punta de lanza para hacer avanzar esta agenda de acceso a la información, que nació o que está enmarcada en este nicho de derechos humanos, pero creo que se puede avanzar mucho más.

Sobre la aplicación de las reservas, lo único que me queda decir es que, aquí, hay una reflexión muy importante en el conflicto que se produce entre la publicidad de la información de contenido ambiental y, por otra parte, la información empresarial, porque muchos de los impactos ambientales, y también muchos de los generadores de información, son justamente las empresas, la industria extractiva, etc., lo que hace que la reflexión, en este caso, deba ser bastante especial y, tal vez, se pueda generar algún estándar o se pueda decir que, tratándose de estos casos, esta información, pudiendo ser aplicada a una causal de reserva, pudiera ser pública por la especial relevancia que tiene. Hay legislaciones, como la española, que establecen criterios, condiciones en ese sentido.

Por último, quiero darles las gracias por la invitación y quedo abierto a sus preguntas.

Pregunta: Tomas Severino, de Cultura Ecológica.

Buenas tardes. Se reconoce la labor del IFAI al incorporar el tema en esta semana y se agradece; tengo dos preguntas, una para los comentaristas locales y una para el colega chileno; ¿Cuáles son los obstáculos, en el caso de México, que tiene la información ambiental, particularmente en términos, por ejemplo, de la cartografía, qué nos pueden decir el INEGI, el Registro Agrario Nacional, para no irnos con la impresión de que estamos tan bien?

En el caso de Chile, la pregunta es, ¿en términos operativos, cómo se instrumenta hoy el acceso a la información ambiental, es decir, cómo ha incidido esta resolución de la

Corte en términos operativos, para que en Chile se pueda obtener o no información ambiental?

Por último, nosotros hemos trabajado una experiencia de indicadores de medición de acceso a la información, no sólo en México sino en América Latina y la ponemos a disposición de todos.

Gracias.

Pregunta: Rómulo Galván, Municipio de Netzahualcóyotl.

Buenas tardes. Le quiero hacer una pregunta a la doctora Carabias.

El problema de la basura no lo tocaron, pero es un problema monumental. Es el caso de un relleno sanitario ubicado en Ciudad Netzahualcóyotl, quizás todos lo conocen; doctora Carabias, no sé si usted lo recuerde, seguramente en su gestión sí lo contemplaron, es el tiradero del Bordo Poniente, que recibe miles de toneladas todos los días, básica y únicamente del DF.

Este tiradero tiene un gran impacto ambiental que, por supuesto, está dañando al ambiente y a la población que habita en los alrededores. Las sustancias y los gases que despiden esta basura son tóxicas y, como decía, están dañando a la población.

Estas sustancias seguramente se están trasminando a los mantos freáticos, de donde se supone que extraemos agua que, seguramente, cualquiera de nosotros estaría tomando en su momento.

Entonces, si se tiene toda esta información, si las autoridades la conocen, ¿por qué no cierran definitivamente este relleno sanitario?

Gracias.

Pregunta:

Con respecto a su panel, desarrollo sustentable e impacto de la información en el medio ambiente, debe ponerse más atención a las políticas mundiales de protección y no seguir destruyendo lo que nos hará falta mañana. Los responsables serán los gobiernos, las empresas que, por su voracidad de dinero, también serán víctimas.

Pregunta: Mónica Barba, directora nacional, Red Mujeres, Desarrollo, Justicia y Paz.

Ésta es una pregunta que, a lo mejor, es para ayudarnos un poquito a los que estamos en la sociedad civil participando.

Estamos en la construcción de modelos de intervención para las comunidades del sector rural en nuestro país, dirigidos al desarrollo sustentable en proyectos enmarcados en este rubro, y nos hemos topado con que encontramos pocos instrumentos y metodologías de intervención; hay mucha teoría pero, realmente, una forma de llegar a las comunidades y poder construir modelos de intervención a partir de una visión participativa y un liderazgo facilitador, no la encontramos.

Primero va dirigida a Julia. ¿Qué podemos hacer?

Y pregunto también a Moisés: ¿Qué han hecho ustedes en torno a esto? Sé que en Chile hay experiencias muy exitosas, sé que en el tema de sustentabilidad han afianzado muchos proyectos y también metodologías que han ayudado a la construcción del desarrollo sustentable de su país.

Gracias.

Antonio Azuela de la Cueva, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Me refiero a la pregunta de la doctora Peschard, como a la pregunta del compañero, sobre, ¿cuáles serían los obstáculos?

A mí me parece que los obstáculos tienen que ver con la enorme cantidad de iniciativas de generación de información que hay.

Lo que decía hoy el profesor Garzón Valdés, de este ciudadano abrumado por una montaña de información, en el tema ambiental es impresionante; nada más piensen en el abanico de opciones, la cantidad de información que puede generarse y que, de hecho, existe, existe muchísima información; el punto número uno, no la usamos lo suficiente.

Nada más en los procedimientos de impacto ambiental, piensen que el Gobierno Federal aprueba mil 500 obras al año; ahí están los expedientes, ahí está la información y nadie se ha tomado la molestia de sistematizarla.

Imagínense que llevamos 20 años de acceso a la información en mil 500 proyectos al año; ahí hay una cantidad de información impresionante.

A lo mejor hay una responsabilidad de la autoridad en no haber sistematizado la información, pero yo creo que no hay nada más que responsabilizar a la autoridad. Yo creo que la generación de información tiene que ser asumida como la responsabilidad de los académicos, de las ONGS, y no nada más del gobierno.

Si la pregunta es, ¿cuáles son los obstáculos? Yo creo que los obstáculos están en que nos estamos atropellando unos a otros, hay que ver la cantidad de páginas web, todo mundo tiene su iniciativa. Nosotros en el Instituto de Investigaciones Sociales, estamos por lanzar, aprovecho para hacer el comercial, un observatorio de instituciones territoriales.

Dicen que hace 20 años nadie se sentía bien si no tenía una ONG, y hoy nadie se siente bien si no tiene una página web con un Sistema de Información Geográfica. Nosotros estamos en eso.

Queríamos mapear los hechos institucionales y poner a disposición del público una información que está ahí, en las dependencias, y que hay que trabajar mucho para triturarla, rehacerla y ponerla a disposición del público. El obstáculo, yo diría, es que nos estamos atropellando, y que nos falta una discusión pública donde nos reunamos diferentes actores y digamos cuál es la que realmente necesitamos, porque se está produciendo una enorme cantidad de información, hay alguna información básica que no se tiene, y sería muy difícil que en una intervención de 30 segundos yo pudiera dar una síntesis.

Yo creo que hay que meterse al campo, y uno va a ver la cantidad de iniciativas ciudadanas, universitarias y gubernamentales; hay que nadar sin hundirse en ese mar, pero hay que echarse al agua.

Julia Carabias Lillo, presidenta del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CEIBA).

Con relación a la pregunta sobre la basura en el Bordo Poniente, en efecto es un problema muy serio, lo es todo el tema de la basura, es un problema de carácter municipal y los municipios no están pudiendo con ello. Esto es un tema que tendrá que ser abordado realmente con mucha seriedad, porque nos está ganando la basura y la falta de espacios adecuados de los rellenos sanitarios, pero no creo que sería en estos momentos un asunto específico a discutir, para no salirnos del tema del acceso la información.

Moisés Sánchez R., director ejecutivo de la Fundación Pro Acceso (Chile).

Las preguntas que me dirigieron apuntaban básicamente a la experiencia de Chile, en términos de aplicación de las normativas de acceso a la información en materia ambiental.

Chile, desde el año 1994, tiene una Ley de Medio Ambiente, una ley marco que establece todo un procedimiento muy participativo en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y desde esa lógica, el acceso a la información está concebido dentro del contexto de la participación ciudadana en el proceso de evaluación de los proyectos, lo cual ha tenido, a mi modo de ver, un par de problemas; uno es que, en general, la información que quienes participan de estos procesos solicitan o estiman relevantes, no siempre es la información relevante desde el punto de vista ambiental.

Muchas veces, esta información tiene que ver más bien con sus condiciones de vida; con que si le van a arreglar o no, qué sé yo, si van a construir instalaciones, habilitaciones, cosas por el estilo, y las preguntas ambientales que se formulan muchas veces están orientadas al impacto directo y específico que a ellos les afecta.

Pero esa problemática como, por ejemplo, la contaminación atmosférica o los efectos sinérgicos que se dan entre una cuenca y otra y que no son considerados como sistema y, en fin, en esa línea, el acceso a la información pasa a ser un elemento complementario, que permite incorporar interrogantes que, por la vía de la participación ciudadana, en general no se hace.

También hay otro tema y es que, a pesar de los altos niveles de transparencia que tienen los sistemas chilenos en materia ambiental, se presenta un problema con respecto a la oportunidad de la información.

La información que se maneja de manera oportuna en el sistema, es aquella que está destinada a la aprobación de los proyectos, pero hay mucha otra información que también se requiere saber, y no necesariamente está en el marco de los proyectos, que es la información de contexto.

Los proyectos se ejecutan en zonas geográficas determinadas, pero, ¿qué pasa con la información necesaria para evaluar los impactos que están fuera de esas zonas geográficas?

Hay muchas dificultades para definir quién define eso, es algo que se ve dentro del sistema de impacto ambiental o no, etcétera. Solamente doy un ejemplo con el caso de la contaminación ambiental de Santiago.

Santiago es una ciudad de las más contaminadas del mundo, y la verdad es que, en ningún proyecto que haya pasado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el tema sistémico de la contaminación en Santiago se ha abordado.

La pregunta es: ¿quién aborda el problema global, quién lo enfrenta? También respecto de la oportunidad de la información, parece que hay mucha información que se genera pero de manera posterior; en el mismo caso de la contaminación, se genera información agregada o sistematizada, por ejemplo, de las emisiones industriales, pero tienen un año de retraso.

La pregunta es: yo, como ciudadano, sé que estoy en una ciudad contaminada, ¿cómo puedo saber a qué hora del día y en qué lugar de la ciudad están los más altos índices de contaminación, para no llevar a mis niños o para que mis padres, que son de la tercera edad, no se expongan a la alta concentración de contaminantes?

Eso motivó incluso un caso legal en Chile, que obligó a la autoridad a publicitar la contaminación hora por hora, en distintos lugares de la ciudad.

Así que yo, en esa línea, solamente con esto termino, al decir que los sistemas de información sobre la contaminación ambiental son perfectamente complementarios con los sistemas de información de la legislación específica en acceso.

Creo que por allí hay una estrategia de complemento que se debería desarrollar.



Semana
Nacional de la
Transparencia
2008

Ponentes:

Guadalupe Almaguer Pardo, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Congreso de San Luis Potosí.

Jorge Herrera Delgado, presidente de la Gran Comisión del Congreso de Durango.

Javier Ponce Flores, diputado del Congreso de Nuevo León

Sergio López-Ayllón, secretario general del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Moderadora:

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.



Implementación del Artículo 6° Constitucional: las áreas críticas

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.

Le daré en primer lugar la palabra a la diputada Guadalupe Almaguer Pardo. Ella es feminista, becaria del COLMEX; en 2002 entregó la iniciativa de ley que decretó la creación del Instituto de las Mujeres del estado de San Luis Potosí, integrante del primer grupo latinoamericano de facilitadores y desarticuladores de conflictos por la Fundación Frederick Ebert; ha sido ponente en un sinnúmero de eventos nacionales e internacionales sobre equidad y género, y políticas públicas; articulista, desde 1987 a la fecha, de los periódicos El Sol de San Luis y Pulso Diario de San Luis; Secretaria General del CEN del PRD en 2002 y 2003, encabeza la lista de intervenciones en tribuna de la actual legislatura de su estado, donde ha logrado noventa por ciento de adiciones, reformas e iniciativas de ley y decretos presentados; Presidenta de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública, actual Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso del estado, Vicepresidenta de la Confederación Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales; recibió un especial reconocimiento nacional en 2001 por su contribución a la visualización de las mujeres en los medios y, en 2004, el reconocimiento nacional Josefa Ortiz de Domínguez. Muchísimas gracias por estar con nosotros, seas bienvenida, tienes la palabra.

Guadalupe Almaguer Pardo, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Congreso de San Luis Potosí.

Yo agradezco a los amigos del IFAI, particularmente a su Presidente, maestro Alonso Lujambio, por esta deferencia que hace al Congreso del estado de San Luis Potosí, en quien tengo esa representación para venir a platicarles cuáles fueron las áreas críticas del Sexto constitucional.

Yo quiero decirles de antemano: no soy especialista de transparencia, no es necesario; no he estado de manera permanente en el tema de transparencia, tampoco es necesario; soy una ciudadana que he ejercido mi ciudadanía a través de los años en mi carrera política pero, sobre todo, soy legisladora y me comprometí -como Presidenta de la Comisión de Transparencia en esta quincuagésima octava Legislatura del Congreso del estado, a la que me honro en pertenecer- a que una de las principales leyes que salieran sería la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de San Luis Potosí.

Nos comprometimos en efecto, y nos adelantamos a los tiempos de la Federación; cuando yo digo, nos adelantamos, fue porque previo al mandato de la reforma del Sexto constitucional, en la LVIII Legislatura ya teníamos todo el trabajo hecho para someterlo al Pleno.

Yo quiero platicarles de manera muy sucinta de estas cuestiones dificultosas, yo les decía a mis compañeros diputados que me acompañan en esta Mesa, que en una mesa nacional no es posible comentar todos los asegujes y la filigrana del trabajo parlamentario, sin embargo, se ha demostrado un esfuerzo extraordinario por hacer ese trabajo.

Lo principal que les quiero comentar es que mi Legislatura está compuesta por 15 diputados y diputadas del Partido Acción Nacional, cinco diputados del PRI, tres diputados y diputadas del PRD, dos diputados del PT, uno de un partido local, Conciencia Popular y uno del Verde.

Era, entonces, necesario, señoras, señores, mujeres y hombres, visualizar cuál era la mejor estrategia para sacar la Ley de Transparencia y comprometer y hacer compromisos con el resto de las fracciones, principalmente con Acción Nacional que gobierna el estado y la capital.

Si a mí se me preguntara en este momento: ¿qué partido opuso mayor resistencia?, yo les diría que ninguno, que ninguno y todos. Por un problema muy sencillo, en el cual yo me incluyo: La ignorancia sobre el asunto de la transparencia.

Hay una ignorancia que permea en todo el país sobre el tema de la transparencia y, sobre todo, en relación al acceso a la información, hay que reconocerlo, porque si no es así, no caminamos.

No hubo un partido que opusiera resistencia, pero el desconocimiento, de entrada, ya es un espacio difícil para la comprensión de lo que significaba elaborar una Ley de Transparencia tal y como nos lo habíamos propuesto.

Como ustedes saben, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de San Luis Potosí, contiene tres leyes: la de archivos y la de datos personales. No fue un asunto sencillo.

Tener, lo digo y lo presumo, la altura de miras de sacar una de las mejores leyes del país, no era un asunto sencillo; convencer al resto de mis compañeras y compañeros de que teníamos que ser precursores en materia de transparencia y acceso a la información pública y en el resto de los congresos de todo el país, tampoco fue un asunto sencillo, aunque hay compañeras y compañeros que creen que nacen diputados; diputados, puede ser cierto, pero no hay quien nazca legislador. Es un asunto de información.

Se tuvo que negociar con el resto de las fracciones, particularmente con Acción Nacional, en el convencimiento de todo lo que comprendía y de lo que contenía y lo que debía contener una Ley de Transparencia, no de primer mundo, pero sí una Ley de Transparencia que fuera ejemplo nacional.

Creo que, a final de cuentas, pudimos llevar a cabo este trabajo, tuvimos un muñequero interesante en algunos asuntos. ¿Dónde hubo más jaloneo?

Yo les digo con toda honestidad que, en donde hubo más jaloneo, fue en el asunto de que los partidos políticos fueran sujetos obligados de esta lupa ciudadana así como quienes estuvieran, día con día, revisando los recursos públicos de los partidos políticos.

Curiosamente no tuvimos resistencia del PAN, por ejemplo; yo lo tengo que decir con toda honestidad, teníamos resistencia de los partidos más pequeños, particularmente del partido local. Ahí era donde había mucha resistencia.

Tuvimos también alguna resistencia en cuanto al asunto de las sanciones. La Ley de Transparencia y Acceso a la Opinión Pública del Estado de San Luis Potosí, es una de las que contienen más severidad en cuestión de penalidades; tenemos ahí, inclusive, doce años de inhabilitación a quienes se resistan a dar la información cuando se compruebe dolo.

Es decir, que San Luis Potosí era un estado que ya tenía, en efecto, una Ley de Transparencia, pero yo digo que era una ley mocha, castrada, corta, para lo que era el boomerang nacional; no tenía, por supuesto, autonomía la CEGAIP; teníamos algunos problemas incluso de comprensión en la interpretación de la ley, no sólo en el tema de la autonomía, sino en algunas otras resoluciones que contenía esa Ley de Transparencia.

Tuvimos también alguna incompreensión de parte de los organismos autónomos, incluyendo la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y, sin embargo, ya con el conocimiento pleno de la ley, no hubo mayor problema.

Yo estoy segura y convencida de que hay muchas resistencias todavía, y eso me da oportunidad de saludar la presencia de la Presidenta de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública recién nombrada por esta Legislatura, la licenciada María de la Luz Islas Moreno, que aquí nos acompaña en esta tarde.

Hay resistencia aún en el tema de la transparencia, e incluyo al Poder Legislativo, por supuesto, y lo digo con toda responsabilidad como integrante del mismo poder, como Presidenta de la Comisión y como legisladora, que todos tenemos todavía mucha resistencia para entregar la información.

A veces, les confieso, leo algunos de primeros textos en las respuestas que dará el Congreso del estado, por medio de la Unidad de Información, que depende de mi Comisión y, la verdad, es un galimatías jurídico que, a veces, ni los propios abogados le entienden, con tal de defender esa reserva de algunos datos, con que se resiste el Legislativo, y no solamente el Legislativo sino todos los poderes, los municipios incluso, a otorgar la información.

Yo creo que ésta es una práctica que tendremos que ir sacando adelante en la cultura, y yo creo que tendríamos que estar participando de manera muy concreta no solamente, insisto, los distintos Poderes sino, especialmente el Ejecutivo en mayor número, porque es a quien más se le pregunta.

En San Luis Potosí, quiero decirles que la Secretaría que más opone resistencia a otorgar la información es la Secretaría de Educación del gobierno del estado. Creo que hay una similitud en algunos otros estados, por todo lo que ese gran aparato implica.

Yo no quiero aturdirlos con fechas ni contenidos de la ley. Yo creo que hoy tenemos una gran tarea, amén de la reforma al Sexto constitucional. Tenemos una ley que, vista a la distancia, -les digo con toda responsabilidad- a veces pensamos que es una ley muy, muy compleja. Quizás tenga que ver el hecho de haber incluido tres leyes en una.

Tuvimos -no puedo omitírselo a ustedes- resistencia de algunos próceres de la transparencia que tenemos en el estado (que yo creo que todos los estados lo padecen), que no contribuyen. Nos hubiera gustado una crítica más constructiva, más sana. De ésa que se acerca de manera respetuosa a contribuir con los cuerpos legislativos y, sin embargo, tuvimos un desgaste innecesario en medios de comunicación. Teníamos, además de estar elaborando una ley (la hicimos en seis meses), teníamos que estar parando toda la guerra mediática de algunos, insisto, próceres de la transparencia que hay en mi estado, que no contribuyeron.

Yo comentaba con mis compañeros diputados que hoy estamos en esta Mesa, que hay una figura que todavía no está muy clara; se las comparto como una experiencia, sean

o no sean legisladores, que es el Consejo Ciudadano de Transparencia del Congreso del Estado.

Tal como está configurado no aporta. Es más bien un cuerpo de personas, algunas con cierta posición de partido que desgasta también muchísimo y no contribuye.

En la ley anterior -porque así nos lo dejaron en el artículo 140, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo-, única y exclusivamente se constituye el Consejo Ciudadano de Transparencia del Congreso, sin darle funciones ni más.

A mí me hubiera gustado un Consejo que contribuyera, que estuviera en Comisiones diciéndonos, por dónde podríamos hacer mejor el trabajo legislativo, particularmente en Comisiones, y no descalificar solamente, porque tal Comisión no me dio a tiempo información.

Otra cuestión a la que yo particularmente me enfrento consiste en que algunas personas de la ciudadanía y algunos organismos están pretendiendo que les inventemos información que no existe. Por eso, yo creo que habría que tener mucho cuidado por dónde estamos transitando en el asunto de la transparencia; yo soy una convencida de que tenemos, las y los ciudadanos, que defender un derecho, pues sin ese derecho no tendríamos la categoría ciudadana.

No quisiera robarles mucho tiempo, pero sí quiero terminar mi participación dejándoles una reflexión y que, cuando dejemos los Poderes, no solamente el IFAI ni la CEGAIP que en esta tarde están representadas aquí por sus presidentes y por sus presidentas, sino todos los Poderes del estado, nosotros mismos, nosotras mismas, las instituciones, seamos quienes estemos colocando techos de cristal a la transparencia.

Porque el tema de la transparencia no se resuelve con decretos ni con leyes, es un tema que tiene que ver con una cultura en la que tenemos que transitar todos los días.

Quiero decirles -no puedo dejar de hacerlo- que mi feminismo me llevó al acceso al conocimiento de la transparencia y particularmente a la información, y justamente por lograrlo, he podido desarrollar ese currículum del que, un poco es esta media cuartilla que solicitaba el IFAI.

Porque si las mujeres tuviésemos información sobre nuestra reproducción podríamos tomar decisiones de manera diferente. Yo quiero decirles que no me incomodan de ninguna manera los movimientos en las sillas, estoy acostumbrada a eso.

Siempre tengo que defender aquello en lo que creo y tengo que decirlo, ¡faltaba más! Una está convencida de una posición ideológica que, además, yo he construido a lo largo de los años, y sí fue el derecho a la información, que las mujeres de este país deberíamos tener, un camino libre para poder tomar decisiones correctas.

En esta mañana yo he escuchado, todavía, en los albores del tercer milenio, a algunos ponentes atreverse a decir el derecho del hombre, y yo estoy diciendo, también de todas las mujeres.

Quiero reconocer el trabajo que mi amigo Samuel Bonilla Núñez, que se encuentra en este auditorio, presentará el domingo en la Sexta Jornada del Acceso a la Información en San Luis Potosí, están todos y todas invitados, y yo les agradezco enormemente el respeto a mis palabras y el respeto demostrado por todas y todos a lo que cada una y cada uno de nosotros estamos diciendo en este panel.

Buenas tardes, señores, señoras.

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.

Muchísimas gracias Guadalupe. Sin lugar a dudas, la reforma al Sexto constitucional nos enfrenta a retos importantes en donde se reconoce, con toda honestidad, la novedad de la materia; si bien tenemos seis años ya con Ley de Transparencia, es como cuando un niño, para quienes somos madres o padres, dice: "yo ya tengo seis años, mamá, ya soy grande"... ¡lo que le falta!

Un poco así estamos, con un crecimiento y un avance importante; ya no se está en pañales, sin embargo, para pasar de la reforma constitucional a buenas leyes locales y federal, a la instauración de una nueva cultura, nos falta mucho y creo que reconocerlo es importante.

Daré ahora la palabra al diputado Jorge Herrera Delgado. Él es ingeniero industrial en electrónica del Instituto Tecnológico de Durango, creador de la primera estación de FM en Durango, Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte en el estado de Durango, Director del organismo centralizado de agua potable del Municipio de Durango.

Fue diputado local en la legislatura sexagésima segunda del Congreso del estado, del periodo 2001-2004 y Presidente Municipal de Durango en el periodo 2004-2007.

Ahí el IFAI tuvo el gusto de conocerlo y de que empezara a colaborar con él, gran aliado; fue Presidente del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano del CIDEU en 2007 con sede en Barcelona; actualmente es diputado local en el Congreso del estado y Presidente de la Gran Comisión; sus contribuciones al tema han sido importantes y relevantes.

Jorge Herrera Delgado, presidente de la Gran Comisión del Congreso de Durango.

A lo largo de muchos años, tanto en el ámbito mundial como nacional, miles de justas y legítimas demandas se han manifestado, para exigir que los gobiernos apeguen su proceder al ejercicio democrático y transparente, que garantice el uso adecuado de los recursos públicos. Una sociedad cada vez más demandante ha obligado a que se avance en este importante aspecto, hasta convertir a los gobiernos en instancias sujetas a supervisión y rendición de cuentas, transformando a los entes públicos en cubos de cristal que permitan corroborar su honestidad, porque saben que el escrutinio público está al pendiente de sus acciones.

La historia de las exigencias de mayor transparencia y más y mejor acceso a la información pública, es una odisea plagada de sucesivos adelantos, pues la modernización de las estructuras gubernamentales ha hecho posible que estas cualidades legitimen y generen confianza del pueblo hacia sus representantes; estas mejoras han fungido como un incentivo para buscar, cada vez, más acercamientos al ideal deseable, estamos en tránsito.

Ya en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano -Francia, 1789-, en el artículo 11 se consignaba la libre comunicación de pensamiento y opiniones, que es uno de los derechos más precisos de los hombres; y, en 1948, la Organización de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre se establecía que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión.

Esa misma instancia internacional fijó lo que, ahora, podríamos considerar como antecedentes de la reglamentación del derecho a la información en tres vertientes, el derecho a allegarse de información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.

En 1966 puede situarse el caso de la primera ley sobre acceso a la información aplicada en los Estados Unidos de América, que entre sus postulados enarbolaba que, toda agencia gubernamental, debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas e informes dentro de un tiempo limitado.

Después, en 1969, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA, definió su postura al respecto y, en la década de los setenta, Canadá, Francia, Italia, Grecia, Portugal y España hicieron lo propio, en tanto que en México, atendiendo a dichos reclamos y deseos de acceder a mejores estadios de democracia, así como de fortalecer el acceso a la información y la transparencia, en 1979 los diputados federales promovieron consultas públicas para analizar el tema y, en 1995, la Suprema Corte de Justicia emitió

una tesis jurisprudencial que asienta: el Estado tiene la obligación de informar la verdad, de abstenerse a dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa y de entenderlo como garantía individual, limitada por los intereses nacionales, por los de la sociedad y por el respeto a los derechos de terceros.

Como todos sabemos, fue en el año 2002 que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en el año 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar el derecho al acceso a la información, en tanto que unos meses después se registró otra adición, y esta vez fue para garantizar el derecho de réplica.

Esta inercia ha tenido impacto en la gran mayoría de los estados de la República mexicana, por el que se logró que, para mediados de este año 2008, la mayoría de las entidades federativas contaran con la legislación local sobre acceso a la información pública, definiendo sus criterios de acción en función del derecho de los ciudadanos de solicitar información.

Durango, por supuesto, no podía permanecer al margen de esta tendencia modernizadora, y desde años atrás venían fraguándose intentos encomiables por fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos a través de leyes claras y precisas al respecto, con la convicción de que las leyes colocan la seguridad de todos por encima de la seguridad de uno.

Así, en el año 2003, mediante el Decreto 193, la sexagésima segunda Legislatura aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública del estado, la cual constaba de 59 artículos permanentes y 7 Transitorios; se dividía en 8 capítulos: Disposiciones generales de la información que debe ser difundida por los entes públicos; de la información reservada, confidencial y sensible; del procedimiento de acceso a la información pública; de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública; recursos de inconformidad y revisión, y faltas administrativas y sanciones.

Esta primera normatividad de nuestro estado recogía puntualmente las inquietudes que, hasta ese momento, se habían generado, sobre todo en el importante renglón de fortalecimiento de la democracia, que posibilita la comprometida e informada participación ciudadana -que de ello se derivaba- considerada, en ese momento, de vanguardia y ejemplo, incluso para entidades que en ese entonces estaban aún iniciando su tránsito por los ámbitos de la transparencia y el acceso a la información, con lo que cumplía su cometido.

Así nos encuentra la noticia de que, a nivel federal, se lleva a cabo la reforma al artículo 6° constitucional cuyo propósito, dicho en pocas palabras, es amplificar las condiciones de transparencia en el quehacer gubernamental, ante las nuevas exigencias ciudadanas.

Atentos al sentido y espíritu de esta innovación, en los estados de la República se registraron ágilmente las reacciones previsibles.

El día 11 de julio de 2008 se reformó la Constitución local, con base en la iniciativa correspondiente que, el 13 de diciembre de 2007, presentamos los diputados integrantes del grupo parlamentario del PRI, con lo que se reformó el artículo 5° para garantizar el acceso ciudadano a la información pública. El 5° de nuestra Constitución local, es el relativo al 6° en la Federal.

Asimismo, derivada de las reformas federal y estatal, se aprobó el Decreto 157 de la actual legislatura, que contiene la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, integrada ahora por 99 artículos y dividida en 14 capítulos. Aumentaron las consideraciones que debía incluir la propia ley.

Dichos capítulos se enuncian de la siguiente manera: de las disposiciones generales; de los sujetos obligados; de la información pública que debe ser difundida de oficio; de la gestión documental y archivos; de la información reservada; de la información confidencial; de la protección de datos personales; del procedimiento de acceso a la información; de las unidades de enlace; de los comités para la clasificación de la información; de la Comisión Estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública; de la promoción de la cultura de la transparencia y acceso a la información, y del recurso de revisión y responsabilidad, así como sus sanciones.

Esta ley se rige bajo los principios del consentimiento, gratuidad, inmediatez, máxima publicidad, oportunidad, sencillez y transparencia.

En relación con los sujetos directos, se contempla a los partidos políticos como sujetos directos, y a los sindicatos, asociaciones religiosas y universidades como sujetos indirectos. En este último caso, estarán obligados únicamente a dar a conocer la información que se genere con motivo de la aplicación del financiamiento público que reciban, o sobre los bienes o servicios públicos que exploten en concesión.

En estos casos, la información será proporcionada por el sujeto obligado directo que realizó la transferencia de recursos o que autorizó la concesión y, además, reconoce a las unidades de enlace y la creación de los comités de clasificación como piezas primordiales de este derecho.

Por último, se amplían de 13 tópicos de información de oficio que contemplaba la ley anterior, ahora abrogada, a 22 y, además, se estipulan obligaciones según la naturaleza del sujeto obligado, como es el caso del Poder Ejecutivo con ocho, el Legislativo con 11, el Judicial con 14, los partidos políticos con 22, los ayuntamientos con nueve, los cuerpos de policía con cuatro, las autoridades electorales con 13, los derechos humanos con tres,

universidades públicas siete, incluyendo la propia Comisión con 20, lo que suma un total de 133 obligaciones; además, en el artículo 10° Transitorio se exhorta a los Sujetos Obligados a convenir con el IFAI el sistema electrónico INFOMEX.

Es evidente que se han incorporado puntos que modernizan nuestro marco jurídico, y que dotan de más y mejores elementos para impulsar prácticas gubernamentales de transparencia que inhiban y eviten cualquier tipo de corrupción o exceso en el servicio público, toda vez que, si la ciudadanía está bien informada será más participativa y corresponsable en los asuntos que competen a toda la sociedad.

Cabe mencionar que, para complementar y sustentar la aplicación de la Ley de Transparencia en Durango, hemos dado los primeros pasos legislativos para fomentar, aún más, este tema mediante otros dos nuevos instrumentos jurídicos, uno es la Ley de Archivos Públicos y la otra la Ley de Protección de Datos Personales. Por cierto que acabamos de tener la asesoría del IFAI con el tema de esta ley en nuestra legislatura.

En lo que se refiere a la Ley de Archivos Públicos, contamos con sendas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRI y el PAN respectivamente, las cuales se encuentran en estudio dentro de la Comisión de Gobernación pues, en forma general, los diputados consideramos que es necesario regular, normar y coordinar cuáles son los documentos de interés público, a través de una clasificación, para que estén a la disposición de la ciudadanía o de los medios de comunicación y puedan conocer la vida política, social, cultural y económica del estado.

En última instancia, lo que se pretende es que la sociedad reciba beneficios con la aprobación de ordenamientos legales de este tipo, para dar vigencia al derecho que tiene la ciudadanía de acceder a la información pública, y que los entes públicos cuiden y preserven los documentos en archivos bien organizados y conservados, que salvaguarden la memoria administrativa.

Por otra parte, en cuanto a la Ley de Protección de Datos Personales, podemos comentar que se encuentran en Comisiones iniciativas presentadas por el PRI y el PAN respectivamente, mismas que nos permitirán contar con un ordenamiento en este rubro, y darle mayor sustento al propósito de transparencia que subyace, como en la anterior normatividad referida.

Como puede inferirse con este recuento legislativo del caso del estado de Durango, la reforma al artículo 6° constitucional ha tenido un efecto positivo, tanto porque infunde un toque de celeridad a la actualización del marco jurídico, en vista de la difusión nacional que se dio a la misma, como por contener el espíritu que guía y sustenta lo que, en el ámbito estatal, debemos de realizar para no quedarnos a la zaga en un aspecto tan importante en nuestros días.

Son cuatro etapas por las que vamos transitando, en este afán de fortalecimiento democrático y aplicación de principio, hacia dejar en manos del poder ciudadano, la atribución de fungir como contralores sociales y orientadores de los poderes públicos.

Aprobamos la reforma a la Constitución local y la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Durango, y en los próximos días seguramente concluiremos el proceso legislativo en lo referente a la Ley de Archivos Públicos, y en la cuarta etapa, abordaremos la Ley de Protección de Datos Personales.

Entendemos como una aportación valiosa en el continuo perfeccionamiento de nuestra democracia, el que la ciudadanía cuente con herramientas que le ayuden e incentiven a involucrarse, cada vez más, en el ejercicio de supervisar las acciones del servicio público, pues de esa manera se crean los contrapesos necesarios para llegar a mejores niveles de eficiencia y transparencia.

Asimismo, tenemos la convicción de que los gobernantes deben abrirse también cada vez más al escrutinio público y hacer de la rendición de cuentas, una práctica cotidiana, toda vez que resulta ineludible avanzar en esto para darle un mensaje de mayor confianza al ciudadano, y conseguir que, en conjunto, trabajemos por hacer de nuestra incipiente democracia un generador que nos impulse al progreso futuro que todos anhelamos.

Unidos sociedad y gobierno en sus tres niveles y Poderes, podemos hacer de este impulso una práctica permanente que contribuya a eficientar la transparencia con sentido y conciencia de corresponsabilidad.

Es decir, la transparencia no en abstracto, sino como distintivo en la actitud personal de cada servidor público, para que esta cultura realmente sea un valor cotidiano que pueda enorgullecernos en todo momento como sociedad.

Si dijimos que la Administración Pública debe ser como un cubo de cristal, en donde todos seamos testigos de lo que se hace y de la forma en cómo se hace, los valores actuales e inmediatos de la transparencia obligan a que cada servidor público asuma también que sus bolsillos sean cristalinos y límpidos, como debe de ser su conciencia.

Termino comentándoles que el Congreso del estado cuenta con 30 diputados y seis partidos, cinco de registro nacional y uno local.

Gracias por su presencia y por su paciencia.

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.

Sin lugar a dudas vemos cómo, tan pronto se aprueba una ley, han ido existiendo cambios fundamentales, y esto nos da cuenta del vertiginoso desarrollo institucional que no siempre va acompañado del mismo ritmo en la transformación cultural, y que debe ser parte de nuestras preocupaciones.

Hay reformas, hay transformaciones cuantitativas importantes, tenemos el incremento de artículos, el incremento de Sujetos Obligados, el incremento de obligaciones de transparencia, pero mucho más allá de estas diferencias cuantitativas, podemos ver diferencias cualitativas en la exigencia de la sociedad y en la respuesta de los partidos, bien sean partidos que están en el poder o en la oposición.

Creo que ya no existen partidos de oposición, sino en la oposición, y la forma en la que trabajan éstos ya sea situados en el poder en sus respectivos estados o en la oposición, es muestra de este avance y de esta transformación. Lo vimos de alguna manera en las dos últimas ponencias.

Doy ahora la palabra al diputado Javier Ponce Flores, quien en el ámbito académico es licenciado en Derecho y Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma de Nuevo León, en donde ingresó en 1989.

Ha tomado diversos cursos como Análisis Político, Herramientas para una Sesión Pública Moderna, Liderazgo Social, Negociación, entre otros.

En el aspecto profesional de 90 a 99 se desempeñó como abogado litigante y abogado de una empresa comercial. Fue Coordinador en la Secretaría de Organización y Director de Acción Gubernamental en el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional.

De 2001 a 2006 fue Delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en Nuevo León, y actualmente es diputado en la septuagésima primera Legislatura del Congreso del estado de Nuevo León y pertenece, entre otras comisiones, a la de Legislación y Puntos Constitucionales, Educación, Desarrollo Social y Fomento, entre otras.

Javier Ponce Flores, diputado del Congreso de Nuevo León.

Es una gran oportunidad para platicar cómo nos fue en este primer cumplimiento del que se derivó la reforma constitucional al artículo 6° el año pasado, para el que dispusimos de un año para adecuar nuestras leyes, nos queda pendiente -y lo digo como un comprometido con el tema- el asunto de los sistemas electrónicos de acceso a la información, que se vencerá el año siguiente.

Insisto, éste me parece un espacio muy interesante para retroalimentarnos de cómo nos fue en este proceso. Debo decir que, en el caso de Nuevo León, en lo personal a mí me dejó muchas satisfacciones, por una decisión que tomamos en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

Me tocó la responsabilidad de conducir el proceso para elaborar esto que, finalmente, quedó como la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Nuevo León y que, desde el punto de vista político, me parece que fue una experiencia muy rica, de diálogo, de consenso, de construcción de acuerdos.

Siempre que decimos esto, es la manera más bonita de decirlo, pero no siempre es fácil, es un proceso que nos tomó cerca de un año desde que se hizo la reforma; nosotros reformamos nuestra Constitución para adecuarla también, para homologarla con la Federal, entre agosto y septiembre de 2007 y luego, ya nos dimos a la tarea de hacer las reformas, específicamente lo que es la ley secundaria en materia de transparencia.

Quisiera dejar dos notas con respecto del entorno político en el que nos encontramos, que juega un papel importante en este proceso.

Primero, tenemos una pluralidad política que no es inédita; en el caso de Nuevo León es la primera vez que tenemos eso, pero sé que en el país no es inédito. Tenemos un gobernador emanado del Partido Revolucionario Institucional, y en esta segunda parte de su gestión tenemos una Legislatura con mayoría del Partido Acción Nacional; somos 22 diputados del PAN, 15 del PRI, dos diputadas de Nueva Alianza, dos del Partido del Trabajo y un diputado del PRD. Esta pluralidad -para ponerlo muy en específico- con la mayoría de un partido en el Congreso y con el gobernador de uno distinto, me parece que nos plantea un reto político muy interesante.

Pero también hay otro aspecto muy curioso, lo que pasa con el tema de transparencia -que es uno de esos temas políticamente correctos, o sea, en el que nadie va a salir con que no está de acuerdo con la transparencia-, la parte interesante viene en el cómo, cuando ya la tratamos de traducir a una ley o a prácticas, y eso le da dos características muy peculiares a este proceso.

Las preguntas, para mí, no todas son la más importante; nueva ley o sólo reformas. A María le tocó, en octubre, que le preguntaran eso después de una reunión en Monterrey; Alonso Lujambio me acusó de que le había sembrado la pregunta, porque fue la primera que los reporteros le hicieron, pero era la pregunta que ya traían, ¿va a haber una nueva ley o sólo van a hacer reformas?

¿Iniciativa institucional o de partidos?, porque luego también hay la tentación de que, ésta es de tal grupo legislativo y aquella de tal otro, pero en el caso concreto de Nuevo León, por la composición política, es o la ley del Congreso o la ley del gobernador.

Hay otra pregunta que nos hacían mucho, ¿van a desaparecer al órgano garante?

Sí hubo una nueva ley y, finalmente, yo creo que quedó como una iniciativa institucional porque, para procesar un dictamen y hacerlo un decreto, la base de la discusión se dio en torno a una iniciativa que había presentado la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, no de un grupo legislativo.

Y finalmente, creo que es la ley del estado, ni es la del Congreso necesariamente ni la del gobernador, aunque, claro, es a partir de la iniciativa que se presentó insisto - institucionalmente- como Comisión de Legislación.

Ahora viene hablar de las áreas críticas. Sólo pongo cuatro que me parecen relevantes: los partidos políticos, la reserva, el tema de archivos y el órgano garante. Veremos primero el caso de los partidos políticos, debo confesar que éste es un tema singular porque, con relación a partidos y Congreso -lo tengo que decir así de claro-, no hubo un debate muy intenso; me parece que, en general, estuvimos de acuerdo en que serían sujetos obligados indirectos; yo no sé si esto es casi una confesión, pero no hubo mucho debate porque se dio un acuerdo más o menos general en que son Sujetos Obligados indirectos, por lo que las obligaciones se pondrían, como lo hicimos luego, un mes después en la Ley Electoral del estado.

El cuestionamiento vino luego, particularmente de los medios de comunicación y quizá de algunos sectores de la sociedad.

La reserva, me parece que la procesamos bien; luego vino el cuestionamiento ya específicamente de medios, con toda claridad; Grupo Reforma, que tiene gente dedicada específicamente al tema y, en el caso de Nuevo León, el periódico El Norte, nos cuestionaban el plazo de reserva, que nosotros pusimos en siete años, y decíamos que es de los buenos plazos, a nivel nacional. Nosotros, en general, quedamos satisfechos con el tema.

El tema de archivos, se discutió si quedaría como un capítulo en la ley o se desarrollaría una ley completa; finalmente quedó en un capítulo, para mi gusto muy pequeño, básico, con el compromiso de elaborar una ley. Mi postura era que se hiciera un buen capítulo de archivos, manteniendo el reto de realizar una ley específica de archivos, así que ahí tenemos un pendiente importante en el caso de Nuevo León.

Finalmente, con respecto al órgano garante, está la pregunta de si va a desaparecer. Allá se llamaba Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León; desde el principio planteamos que no está en el escenario político esa posibilidad, pero lo que queremos hacer es fortalecerlo; resulta que nosotros tenemos una Comisión con tres propietarios y una supernumeraria, y mi opinión era que es preferible que sean cinco y no tres. La resolución al respecto fue -lo voy a decir muy coloquial- "no le movamos ahorita a la

Comisión en ese sentido, mejor veamos cómo la fortalecemos". Obviamente, el Transitorio sería que los comisionados se quedan hasta que concluyan su encargo; nadie se va porque salió una ley nueva.

Y un tema muy intenso fue el de las atribuciones del Pleno. ¿Qué no quedó referente a emitir políticas y recomendaciones para que los sujetos obligados cumplan con la ley? No quedó, de lo que estaba plasmado en el Código de Buenas Prácticas, "evaluar mediante visitas de inspección", sino que dejamos "evaluar" y agregamos un dato importante que fue: "publicando la metodología conforme a la cual se harán las evaluaciones".

No quedó: revisar la clasificación de información que hacen los sujetos obligados, establecer las normas para el tratamiento de datos personales, darle esa facultad al Pleno de la Comisión, establecer políticas, es decir, criterios en materia de archivos, y no quedó aprobar el Reglamento de la Ley, debido a una discusión jurídica con respecto de quién tiene esa facultad según la Constitución.

Ahí estaba otro tema pendiente, que era la definitividad de las resoluciones del órgano; lo dejamos en los términos de que un Sujeto Obligado puede recurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y quitamos un recurso de reconsideración que estaba ahí intermedio ante el propio sujeto obligado cuando niega o no entrega completa la información. Eso lo quitamos completamente, con lo que me parece que quedó un poco más ágil.

Personalmente, yo defendí en particular la definitividad de la resolución; sé que no es un tema sencillo desde el punto de vista jurídico, por la cuestión de dejar o no en estado de indefensión a un Sujeto Obligado; creo que hay que discutirlo, y yo sigo creyendo que sí deberíamos haberlo puesto en esos términos.

Ya en términos generales, muy rápido, respecto de las áreas críticas de este proceso, considero que fue un proceso interno interesante al que todos le pusimos esfuerzo, y creo que al menos en Nuevo León, sin estar completamente satisfechos -que espero nunca lo estemos de nada-, ésta fue una buena ley, y como comenté un día por ahí, la historia se va a encargar de juzgar.

Y ya en la práctica, creo que todavía hay áreas en que la misma práctica nos va a ir diciendo de aciertos y errores, como sucede siempre.

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.

Sin lugar a dudas, una de las grandes preguntas a la hora de hacer la reforma es cómo fortalecer el tema, cómo no permitir que la reforma genere polarización y cómo convocar voluntades.

Y si bien es cierto, como afirma, que es un tema políticamente correcto, curiosamente esto creo que ha servido en muchos espacios legislativos para convocar voluntades de todos los partidos, y esto es algo que tenemos que aprovechar, y me parece que se ha aprovechado en algunos casos, para fortuna del tema.

Presento, y me atrevo a decir presento, no sé si necesite presentación, a Sergio López Ayllón.

Sergio López-Ayllón es de familia, es de casa. Claro que mi abuela decía: Más vale ser de los perros que de confianza. Sin lugar a dudas, él es un cómplice generoso de la transparencia, quiero advertir, no es un cómplice del IFAI, es un cómplice de la transparencia y del acceso a la información desde mucho antes que existiera el IFAI; modesto como es, rara vez dice que su tesis de licenciatura la escribió sobre este tema, sobre un desarrollo al Sexto constitucional, mucho antes de que esto estuviera de moda o fuera un tema políticamente correcto.

Además, hay que decir que es doctor en Derecho por la UNAM, obtuvo su Maestría en Sociología del Derecho y Relaciones Sociales en la Universidad de París II, es Profesor Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica, el CIDE, donde actualmente se desempeña como Secretario General, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II de la Academia Mexicana de Ciencias, autor de varios libros; ha publicado más de 70 artículos y capítulos de libros, tanto en México como en el extranjero, en materia de derecho a la información, de transparencia, de regulación y sociología del derecho; ha impartido diplomados, cursos de posgrado en las más importantes instituciones académicas de educación superior del país y, como lo decía desde el principio, es cómplice del tema, es sumamente generoso con su trabajo, y desde luego, fue cómplice también de la reforma al Sexto constitucional y del trabajo que desarrolló para ello.

Sergio López-Ayllón, secretario general del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Particularmente me es grato participar en este panel acompañado por María, por Guadalupe, por Jorge, por Javier, realmente es un gran gusto estar con ustedes compartiendo esta Mesa, estas reflexiones, en particular cuando ustedes han sido parte de los actores de este proceso de cambio, y la invitación a la conferencia me ofrece la posibilidad -quizás a diferencia de lo que han hecho ustedes- de tratar de tomar un poquito de distancia y ver el panorama en su conjunto, para procurar hacer un primer resumen de lo que hemos logrado, y quizás ver también hacia adelante.

Quizás vale la pena comenzar con el hecho de que me parece que la reforma al artículo 6° constitucional del 20 de julio de 2007, realmente es un hito en la construcción de la gobernanza democrática del país.

Lo digo de manera rápida: Ya conseguimos la alternancia y la constitución de la democracia con todos sus "asegures", como parte de la normalidad y de los valores del país. Pero esto no es suficiente; es muy claro que las condiciones de una democracia moderna no se agotan en elecciones periódicas, libres y con posibilidades reales de alternancia, sino que es un proceso mucho más profundo que esto, y obliga a la construcción de ciudadanos y a la construcción de las instituciones que permitan auténticamente una gobernanza democrática; en este sentido, la transparencia es uno de los pilares de estas nuevas instituciones.

En más de un sentido, esta reforma fue un punto de llegada, que llevó casi 40 años construir desde la reforma al artículo 6° de 1979, en que se introduce el concepto de Derecho a la información. Treinta años de debate, de decisiones de la Corte, algunas afortunadas y otras muy desafortunadas, de leyes federales y estatales en la materia, pero que finalmente se construye como un derecho fundamental en la Constitución, con parámetros bien definidos.

En este sentido, digo que fue un punto de llegada, pero sobre todo es un punto de partida, un punto de partida para un cambio que tiene que ser duradero y profundo, y que va transformando la vida institucional y la vida política del país.

Como todo cambio, es un proceso complejo que va a enfrentar dilemas, resistencias, problemas, que son los que estamos viviendo y cuya vida, pienso yo, es una vida todavía larga; bien decía María que ya tiene seis años, y hace algunos años decíamos que todavía gateaba; ahora ya camina, ya va a la primaria, pero todavía nos falta mucho y es parte de lo que quisiera comentar con ustedes.

Las áreas críticas. Yo establezco cinco dimensiones que comprende la reforma constitucional.

La primera, obviamente, es la dimensión normativa, que implica la generación de un nuevo marco legal de mejor calidad de la que teníamos, y en un plazo relativamente breve -ustedes lo recuerdan- de un año.

La segunda es la dimensión institucional que plantea una pregunta importante: ¿qué instituciones se requieren para una transparencia efectiva?

La tercera es la organizacional, que representa, probablemente, uno de los retos más importantes como es endogeneizar la transparencia en las organizaciones públicas.

La cuarta tiene que ver con los recursos: los recursos humanos, la infraestructura, los tecnológicos y los financieros, para que esta política tome forma y dé sus frutos.

Y, finalmente, quizás la más compleja, es la dimensión cultural, el cambio que supone en la cultura y los valores políticos de una sociedad, la transparencia entendida como un valor.

Las áreas críticas suponen otro problema, y aquí cabe un pequeño paréntesis de carácter metodológico, que es, cómo vamos a evaluar los avances en esta materia, y cuando digo avances también implico retrocesos, porque éste no es un camino que tenga una sola dirección.

Hoy, la métrica y la transparencia siguen siendo un problema grave. Hemos hecho avances, hay ya estudios, hay ya metodologías, hay ya propuestas, pero carecemos aún de instrumentos estandarizados para observar y medir este fenómeno y los cambios que se producen a su alrededor.

Necesitamos seguir trabajando en la construcción de indicadores y de mediciones periódicas y sistemáticas, que nos permiten ir entendiendo qué tan bien y qué tan mal lo estamos haciendo.

Entretanto, mientras no logremos esto, me temo vamos a seguir condenados a visiones impresionistas y casuísticas como la que les voy a presentar ahora; por lo tanto, no pretendo rigor científico, pero sí pretendo poner algunos elementos de reflexión para ver si podemos hacer algo mejor en el futuro.

Primero, la dimensión normativa. Cuantitativamente la Constitución nos otorgó un año para adecuar la legislación federal en las entidades federativas; el plazo, ya lo saben, venció el 20 de julio de 2008.

Panorama cuantitativo: a esa fecha, 21 estados habían hecho algo o no lo habían hecho porque consideraban que no era necesario; de lo hecho, una de las leyes, la Ley de Transparencia del estado de Puebla, por lo menos enfrenta una acción de constitucionalidad que próximamente resolverá la Suprema Corte.

Fuera de este plazo, cuatro estados adicionalmente modificaron ya sus legislaciones; nos faltan siete y nos falta lo que me parece lo más escandaloso, la Federación.

O sea, realmente nos parece inadmisibles que el Congreso Federal haya obviado la obligación que ellos mismos se pusieron y que, contando con los recursos y las condiciones, no hayan hecho su tarea y todavía debatan sobre qué tipo de reforma van a sacar.

Obviamente me parece vergonzoso, y no solamente vergonzoso sino objeto de responsabilidad política en el sentido más amplio para los señores legisladores federales.

El aspecto cuantitativo es importante, pero lo que más nos debe de importar es la parte cualitativa, y aquí nos falta realizar una evaluación cuidadosa.

Les comento que el CIDE convocará el año que entra a todos ustedes, a que nos reunamos en un seminario para hacer un primer ejercicio de evaluación de qué fue lo que sucedió en esta materia.

La primera impresión que se tiene cuando uno revisa las legislaciones es que, en general, sí hubo avances, y yo diría que tenemos hoy una mejor legislación en materia de transparencia a nivel nacional.

Creo también, aunque esto es un análisis que falta por realizar, que la primera impresión es que el Código de Buenas Prácticas -el cual es un ejercicio fundamentalmente de colaboración entre las diferentes comisiones de los estados-, tuvo y coadyuvó en ese avance; cierto, nadie lo esperaba, nadie lo adoptó en sus términos, esto era así, estaba diseñado así, pero sí hay muchos elementos en los que uno puede percibir que efectivamente logró su cometido de impulsar algunos avances.

Hay ideas incluso novedosas, problemas que el Código no solucionó bien o solucionó sólo parcialmente, y que algunas leyes resolvieron de manera muy interesante.

Un par de ejemplos, el uso del teléfono, en la ley del Distrito Federal, o la manera en que la ley de Durango resolvió el problema de sindicatos y asociaciones religiosas como sujetos indirectos, pero precisa sólo respecto de los recursos públicos, me parece una solución interesante.

Hay otros ejemplos, no abundo en ellos, pero vamos a aprender mucho de este ejercicio porque podemos ahora enriquecer estas buenas prácticas.

Sin embargo, encuentro yo que persisten deficiencias en algunas áreas. Yo todavía encuentro que hay un problema técnico en la diferencia entre la información reservada y la información confidencial.

Muchas leyes continúan incluyendo en la información reservada, por ejemplo, la propiedad intelectual o el secreto bancario o el secreto industrial, lo que sigue siendo una mala idea, y tendría que pasar al rubro de información confidencial; en fin, es un problema técnico que todavía se tiene que trabajar, pero lleva implicaciones en la manera en que operan las leyes.

En datos personales estamos mucho mejor, pero todavía persisten confusiones importantes y, sobre todo, esto va a ser muy relevante cuando -o si es que en algún

momento- se reforme la Constitución, como es probable que suceda todavía con la regulación de la prueba de daño, que es todavía insuficiente, mala, compleja, y va a generar problemas.

Los archivos siguen siendo un tema debatido; aquí, permítanme confesar que yo era de los que apoyaban la idea de leyes de archivo, pero hoy ya no estoy tan seguro de que esto sea una buena idea, aunque sí se requiere de alguna regulación que puede estar en la ley de transparencia.

Y quizá el problema más serio sigue siendo el diseño institucional; ahí es donde se han concentrado los problemas, hay diversas cuestiones que tienen que ver con el diseño de estos órganos, y cuando digo el diseño institucional, no pienso únicamente en los órganos garantes, pienso también en cuál debe ser el diseño para que cada uno de los Sujetos Obligados pueda y permita cumplir de manera eficiente, eficaz, expedita su obligación en materia de transparencia: ésta es una dimensión que poco se ve, pero que a mí me parece muy relevante.

En cuanto a los sujetos obligados, yo encuentro que hay básicamente dos opciones: los que van por la vía de un solo órgano constitucional autónomo o por lo menos con autonomía legal para todos los poderes, y otros que han optado por el modelo diferenciado, es decir, un órgano para cada poder; pero ahí nos enfrentamos a un problema serio de diseño y que, donde se va a enfrentar de manera más aguda es, sin duda, en la Ley Federal porque tiene que resolver el problema de qué diseño construir para el Poder Legislativo, para el Poder Judicial, para los órganos constitucionales autónomos, lo que sigue siendo un atolladero; y ahí tenemos un problema serio.

La cuestión municipal sigue siendo un aspecto debatido; éste es el que está por resolverse en la controversia en el caso de Puebla; no sabemos qué va a suceder, aunque yo pienso que la Corte va a determinar que el órgano garante debe ser uno y no puede haber órganos garantes en cada municipio; ésta me parece que es la intención del Constituyente, pero vamos a esperar la resolución de la Corte.

La especialización: Quedó claro que la reciente resolución de la Corte (del martes) ya no nos deja mentir; efectivamente se trata de órganos especializados, pero plantea la resolución de alguna otra cuestión, y sí, las resoluciones del órgano garante pueden ser revisadas por tribunales administrativos; ésa es la cuestión interesante. A mí me parece que no, que las resoluciones tienen que ser definitivas porque de lo contrario, no tiene sentido esa disposición; en fin, será una cuestión controvertida que ya veremos cómo camina.

Y finalmente, cómo se garantizan la imparcialidad y las autonomías operativas de gestión y difusión de los órganos garantes, ahí tenemos muchos modelos, tenemos que estudiarlos y tenemos que ver cómo quedó esta cuestión.

La dimensión organizacional me parece, insisto, que es uno de los siguientes pasos; cómo hacer de la transparencia un valor y una rutina de las organizaciones gubernamentales y no un chipote orientado exclusivamente a responder solicitudes de acceso; éste es realmente el meollo de la cuestión, ¿por qué?, porque supone una reingeniería completa de la manera en que las organizaciones gubernamentales usan y administran la información, entendida ésta como un recurso estratégico para el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas; me parece que éste es el siguiente paso en el que los órganos garantes pueden empezar a trabajar, y donde ya no se limita la acción a una mera revisión de resoluciones, sino a ir profundizando en las condiciones para hacer de la transparencia un valor organizacional.

Respecto de los recursos, mucho hemos avanzado, la masa crítica y la densidad de los recursos humanos sigue siendo precaria; tenemos que seguir insistiendo en la formación de los recursos humanos, tenemos que avanzar en la capacitación, en especial en materia de clasificación, archivos y datos personales y, finalmente, en infraestructura, infraestructura que no solamente se refiere a las solicitudes de acceso, y aquí digo: INFOMEX es un gran paso, qué bueno que 22 estados ya se encuentran en esta lógica, lo que evidentemente muestran los datos; un sistema electrónico incrementa las posibilidades de uso de las leyes, y esto es fundamental, pero tenemos que ir más allá, perdón por ser insistente en lo que sigue, INFOMEX es un paso fundamental, pero tenemos que pensar ya en la infraestructura tecnológica para el manejo de la información gubernamental entendida en un sentido más amplio.

Finalmente está el problema cultural, el cambio en la cultura política del país. Cuando yo voy a los estados, y lo hago con frecuencia, sigo encontrando que todos aplaudimos la transparencia, salvo cuando nos la aplican, y que encontramos una resistencia fuerte en la cultura política de los servidores públicos y de los políticos que la siguen asumiendo como parte de su discurso, porque nadie se atreve a decir que está en contra, pero en la vida cotidiana hacen todo lo necesario para obstaculizarla.

Pero el problema no está sólo del lado del funcionario, está también del lado del ciudadano, y algunos indicadores indirectos son preocupantes, porque si bien a nivel federal tenemos cerca de 350 mil, 340 mil solicitudes en los años que llevamos, si se ve la estadística en el ámbito estatal, uno se siente desolado porque la ley no se usa, se usa muy poco; entonces, ahí tendríamos que incidir de manera significativa, para hacer que esto no sea una modalidad del Gobierno Federal, sino que realmente permee en los gobiernos estatales y, particularmente, en los gobiernos municipales y en los gobiernos locales.

Permítanme concluir con esto, y quiero aquí avanzar algunas ideas de lo que viene.

¿Qué es lo que nos ha pasado? En los últimos años hemos producido un ciclo de reformas constitucionales que apuntan a un nuevo diseño institucional para la rendición de cuentas a nivel nacional.

¿En particular qué reformas? Desde luego, una pieza central, es la reforma del artículo 6°, pero también se reforman el artículo 26, que crea el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el 73 que faculta al Congreso Federal para expedir leyes de contabilidad gubernamental, y aquí estamos tocando el corazón de la transparencia, enseguida les explico por qué; tenemos reformas al 79, al 116, al 122 que refuerzan los órganos de fiscalización por parte de los Congresos y las auditorías de desempeño y, muy importante, el 134, presupuesto por resultados y órganos de evaluación.

¿Por qué esto es relevante? Porque rendir cuentas sí es abrir el acceso a la información pública, actuar con la mayor transparencia, pero también supone asignar responsabilidades públicas bien definidas y sancionadas, y todos éstos son todavía buenos propósitos.

¿Por qué esto es importante? Porque como decimos, para que haya una auténtica rendición de cuentas se requiere información, cuentas y responsables.

No puede haber un verdadero acceso a la información, sin información relacionada con la toma de decisiones de las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones, con el procedimiento que siguen para hacerlo, con los resultados que se obtienen y con el uso de los presupuestos que se les asigna.

No puede haber rendición de cuentas, sin registros fidedignos, oportunos y comparables de los dineros que se utilizan, y sin relación entre los gastos efectuados y los propósitos públicos que los justifican.

Y no puede haber sistemas de responsabilidades, sin objetivos previamente establecidos y sin agencias y cargos públicos claramente responsables de su cumplimiento, así como de los dineros que utilicen y de sus límites legales.

Pensamos que el principio para diseñar una política de rendición de cuentas, es que haya información, cuentas y responsables inequívocos del ejercicio de la autoridad pública sin excepciones.

Tenemos, entonces, los cimientos de un nuevo edificio, pero para que este edificio realmente se pueda construir falta todavía el desarrollo legislativo; en algunos casos ya vamos caminando, en otros apenas estamos iniciando, y existe obviamente el riesgo de que las tareas pendientes no se hagan; pregúntenle al Congreso Federal; peor, que se hagan del modo que resulten contradictorias o inoperantes.

El reto es enorme, porque tenemos que alinear estos tres elementos, el acceso a la información y la transparencia, las cuentas y la responsabilidad, para entonces tener esto realmente trabajando. Les doy dos ejemplos, con lo que concluyo.

Es cierto, el artículo 6° habla de indicadores de gestión, pero también tenemos indicadores de desempeño para el presupuesto por resultados, y tenemos en ciernes, un sistema de contabilidad.

Si no alineamos que las obligaciones de las leyes de transparencia reflejen, no nada más la información que se les ocurra, sino que vayan alineados con los sistemas de contabilidad y que esto sea, digamos, no ciencia oculta, sino que permitan realmente la comparación, no sólo al interior de un estado o de los municipios de un estado, sino a nivel nacional, sólo entonces podremos tener información comparable, y solamente esto nos va a permitir establecer responsabilidades, siempre y cuando reformemos las leyes de responsabilidades para que, ahora sí, tengamos responsabilidades efectivas.

Mi punto es éste, tenemos que empezar a ver el horizonte, no quedarnos en el reto inmediato, sino tratar de ir construyendo un auténtico sistema de rendición de cuentas en donde la información es una de las piezas fundamentales, pero que no podemos ver como un universo aislado, sino tenemos que ir entretejiendo estos diferentes aspectos.

Éste es el tamaño del reto que tenemos para lograr una auténtica vida democrática.

Muchas gracias.

Elizabeth Chío Sierra, comisionada presidenta.

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.



Firma del Convenio de Cooperación en Materia de Transparencia y Acceso a la Información entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de la República de Honduras

Presentadora

Vamos a dar inicio a la firma del Convenio de Cooperación en Materia de Transparencia y Acceso a la Información entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto de Acceso a la Información Pública de la República de Honduras.

Firma el Convenio por parte del IFAI el comisionado presidente Alonso Lujambio Irazábal, y lo acompañan los comisionados del Instituto, María Marván, Jacqueline Peschard y Alonso Gómez-Robledo.

Por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de la República de Honduras, firma la Presidenta Elizabeth Chío Sierra, lo acompañan Arturo Echenique y Gilma Agustia, comisionados.

Elizabeth Chío Sierra, comisionada presidenta

Comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, maestro Alonso Lujambio Irazábal; compañeros comisionados que le acompañan; lo mismo los comisionados por Honduras, la abogada Gilma Urzia y Arturo Echenique Santos.

También aquí hay presencia de oficiales de información pública de nuestro país.

Distinguida concurrencia, la verdad es que venir a firmar aquí un Convenio para establecer más alianzas con el IFAI, con la experiencia de ustedes, con la ayuda de nuestro gobierno, de los tres Poderes con el equipo del Instituto hemos logrado metas que aquí mismo se concertaron con el Banco Mundial, una de ellas fue el Reglamento del Instituto, que lo aprobamos rápidamente, y aquí simbólicamente le entrego al comisionado presidente Lujambio un ejemplar.

No podía venir a este evento sin tomarme el derecho de expresión para hacer realmente una relación de lo que es el derecho a la información en Honduras.

Podemos comenzar diciendo que el derecho de acceso a la información, tal como se concibe en el amplio sentido de la palabra, ha obtenido en Honduras su reconocimiento pleno hasta fechas recientes.

Si hacemos un breve repaso de las 17 conclusiones emitidas desde 1824 a la última promulgada en 1982, descubrimos que a excepción de la Constitución de 1957, el interés primordial de los legisladores consistió en proteger y garantizar las libertades de pensamiento, expresión, opinión e imprenta sin hacerse mención expresa del derecho de acceso a la información.

La Constitución de la República Federal de Centroamérica del 22 de noviembre de 1824, establecía que no se podía coartar, en ningún caso ni por pretexto alguno, la libertad de pensamiento, la de la palabra, la de la escritura y la de la imprenta.

Las Constituciones siguientes contenían disposiciones similares en cuanto a la protección, en primer lugar, de la libertad de opinión y luego de las libertades de pensamiento y expresión, incorporándose en la prohibición de una censura previa a las publicaciones por medio de la imprenta.

Fue hasta la Constitución de la República del 19 de diciembre de 1957, que se estableció, siguiendo el contenido del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a investigar y recibir información.

El artículo 83 de dicho cuerpo legal prescribía que las libertades de expresión, del pensamiento e información son inviolables.

Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y el de transmitir las y difundirlas por cualquier medio de expresión. No se aprobará ley alguna que la restrinja.

La ley de emisión del pensamiento determinará las responsabilidades en que incurran los que abusaren de tal libertad en perjuicio de la honra, reputación o intereses de personas o entidades.

Este reconocimiento a la libertad de investigación y de acceso a la información desaparece con la emisión de la Constitución de la República del 3 de junio de 1965, la que expresa en su artículo 85, que es libre la emisión del pensamiento valiéndose de cualquier medio de difusión sin previa censura. Ante la ley es responsable el que abuse de este derecho.

La Constitución de la República de 11 de enero de 1982, actualmente vigente, en su artículo 72 recoge en forma textual la disposición de la Constitución de 1965 en cuanto a la libertad de emisión del pensamiento y a la prohibición de ejercer una censura previa, y al igual que ésta no contiene referencia alguna al derecho de acceso a la información.

A pesar de la falta de una mención expresa del derecho de acceso a la información, existen los suficientes fundamentos legales para que podamos considerar que el mismo se encuentra incluido dentro de derechos y garantías fundamentales que tutela la Constitución de la República vigente.

En efecto, la Constitución de la República dispone en su artículo 73, que la Declaración de Derechos y Garantías que enumera ésta, no será entendida como negación de otras declaraciones de derechos y garantías no especificadas que nacen de la soberanía, de la forma republicana y de tentativa de gobierno y de la dignidad del hombre.

En ese sentido, y al hacer Honduras la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 o al haber ratificado el pacto de derechos civiles y políticos de 1965, instrumentos estos que establecen en forma clara el derecho a la información, se está reconociendo este derecho en forma constitucional.

Pero todos sabemos que no basta con que un derecho se encuentre consagrado en forma expresa o tácita en la norma constitucional, para que este ejercicio se encuentre plenamente garantizado.

En el caso del derecho de acceso a la información, la transparencia se vuelve un requisito indispensable a fin de garantizar su eficacia. La transparencia es, entonces, un deber de la Administración Pública, lo que implica que el manejo de los recursos públicos sea cristalino, que los criterios que fundamentan las decisiones y la conducta de los servidores públicos se ciñan a las normas legales y a los principios y valores éticos y la implantación de una cultura de la rendición de cuentas.

La transparencia como principio rector de la gestión pública exige una voluntad de unir esfuerzos, de unir recursos, de unir ideales, porque sólo así, con el concurso de todos, es posible lograr que se convierta en una parte esencial de nuestra democracia y en la norma que rija la conducta administrativa de nuestros funcionarios.

Todavía podemos ver en nuestro camino la muralla de la opacidad y la secretividad, pero estamos seguros de que en el momento en que cada persona tome plena conciencia de que el acceso a la información pública es su derecho y no un privilegio, que su opinión es importante y a nadie se le ha concedido la facultad de silenciarla, esa barrera habrá que derrumbarla.

Esa es una de nuestras obligaciones, difundir el contenido de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promoverla hasta en los rincones más apartados de nuestro país.

No queremos que nuestras capacitaciones se limiten a los empleados y funcionarios públicos, queremos llegar al campesino que ignora cómo acceder a un préstamo estatal para mejorar o diversificar sus cultivos; a las familias que desconocen que existen mecanismos para legalizar el predio en el que viven; al niño que no sabe que utilizando su imagen y promoviendo su miseria, se reciben donaciones y se consolidan fortunas.

Pero en el ejercicio de nuestras funciones no solamente debemos derribar muros, también debemos construirlos, debemos proteger la información confidencial y los datos personales de cada ciudadano.

Debemos asegurarnos que se custodie con la debida diligencia la información que haya sido reservada por la ley o por razones de seguridad.

Debemos concientizar a nuestro pueblo de que no toda la información debe conocerse o conviene conocerse, que su derecho de acceso a la información debe limitarse cuando afecta el bienestar colectivo o perjudique la intimidad o la privacidad de los demás.

La tarea es ardua, pero la realizamos con entusiasmo, porque sabemos que aunque no seamos nosotros quienes lleguemos a concluirla, jamás nos abandonará la satisfacción de haber sido, junto con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que nos apoyan, quienes dimos los primeros pasos en este camino que conduce hacia la implantación de una nueva cultura, de la cultura de transparencia y del acceso a la información.

Y a pesar de que nuestros primeros pasos son firmes y decididos, siempre es conveniente contar con el apoyo de aquellos que ya han recorrido esa misma senda como el IFAI.

Es por ello que el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras hoy ha convenido, como en efecto lo haremos, con el IFAI, suscribir un acuerdo marco de cooperación, a fin de compartir las experiencias y el conocimiento adquirido durante la implementación de la normativa en materia de transparencia y acceso a la información.

Como una feliz coincidencia este acuerdo de cooperación, se suscribe en el marco de las celebraciones del primer centenario de la firma del Tratado de Amistad y Comercio y Navegación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Honduras.

Durante los últimos 100 años hemos sido testigos de cómo la paz y la amistad, perpetuas entre nuestras naciones, que consagra el texto del Tratado, se han materializado no solamente durante las épocas en que la tragedia ha assolado a nuestros pueblos sino en los momentos de logros.

Ahora más que nunca, es imposible negar que el crecimiento sostenido que necesitamos; depende, en buena medida, del intercambio comercial y de la cooperación entre nuestras naciones.

Ahora, más que nunca, debemos aceptar que sólo podremos recobrar la gloria que alcanzamos durante nuestro pasado compartido, si afrontamos juntos el futuro, si basamos nuestras naciones en la amistad y, sobre todo, en la transparencia.

Muchas gracias.

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del IFAI.

Mi querida comisionada presidenta Elizabeth Chío, colegas comisionados Arturo Echenique, Gilma Gursi, a nombre de los colegas del IFAI aquí presentes, quiero expresarles nuestro agradecimiento más sentido por la voluntad de firmar este convenio.

México y Honduras son ciertamente naciones hermanas, pero el IFAI no tenía una institución hermana de acceso a la información en América Latina y ya la tiene, es el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras somos realmente las únicas instituciones de América Latina dedicadas exclusivamente a proteger, a ser garantes de este derecho de acceso a información y, por supuesto, a la protección de la privacidad y de los datos personales.

Por eso es que nos sentimos en verdad, doblemente hermanados con ustedes. Firmar un convenio para capacitarnos mutuamente, para intercambiar información tecnológica, para intercambiar experiencias, para enriquecernos mutuamente, eso es lo que queremos y, sin duda, creemos sin embargo que seremos los mexicanos los que más beneficiados saldremos de esta experiencia hondureña.

Gracias de veras colegas, Elizabeth, Arturo, Gilma, son bienvenidos, muy queridos en México por supuesto y esperemos, ojalá pronto, que nosotros los mexicanos y hondureños veamos en el futuro, yo estoy optimista al respecto, que en América Latina, en nuestro querido continente, haya más y más Institutos de Acceso a la Información, gracias de veras y procedemos a la firma Presidenta.



Semana
Nacional de la
Transparencia
2008

Ponentes:

Blanca Alcalá Ruiz, presidenta municipal de Puebla.

José Luis Muñoz Soria, jefe de la Delegación Cuauhtémoc en el Distrito Federal.

Alfonso Petersen Farah, presidente municipal de Guadalajara.

Christian Gruenberg, director del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento de Argentina.

Rogelio Gómez Hermosillo, presidente de Alianza Cívica, A. C.

Moderadora:

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.



De la Federación al Municipio: transparencia en los recursos públicos para el combate a la pobreza y los servicios básicos

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.

Vamos a empezar con Alfonso Petersen Farah.

Él es de la Escuela Mexicana de Medicina de la Universidad La Salle, tuvo un internado rotatorio de pregrado en el Hospital ABC de la Ciudad de México.

Tiene una especialidad en Medicina Interna en el mismo hospital y su tesis fue sobre la diabetes mellitus, que es uno de nuestros grandes problemas hoy en México.

Alfonso Petersen Farah, presidente municipal de Guadalajara.

En primer lugar, quisiera expresar mi más profundo agradecimiento al IFAI por la oportunidad de estar aquí con ustedes compartiendo algunas reflexiones pero, sobre todo, mi reconocimiento por este esfuerzo que en beneficio de la transparencia se está realizando.

Antes de compartir algunas reflexiones sobre el tema que nos ocupa, yo quisiera referirme a algunos antecedentes que me parecen muy importantes en lo que tiene que ver con el acceso a la transparencia y la información pública en el estado de Jalisco.

En el año 2001 Jalisco aprobó su primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, una legislación que fue precursora para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, aprobada en el año 2002, en la que los jaliscienses hicimos el primer intento en el país para generar mecanismos que hicieran efectivo el derecho y el acceso a la información consagrado en la Constitución desde 1977.

Sin dejar de reconocer que la primera ley jalisciense tuvo deficiencias, la contribución de Jalisco en materia de transparencia y acceso a la información no se limita al acierto de haber promulgado dicha ley de transparencia.

A partir del año 2001, como resultado de las demandas de los grupos de la sociedad civil interesados en la transparencia, Jalisco siguió impulsando una serie de reformas en la materia.

En consecuencia, nuestro estado ha ido consolidando un entramado legal de avanzada que ha afianzado en el ánimo ciudadano e institucional el tema de la transparencia.

Como muestra de ello, en 2004 Jalisco modificó su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que lo convirtió en el primer estado de la República Mexicana en perfeccionar su legislación original. Entre los avances más importantes de esta reforma, destacan los siguientes:

Primero, un mayor rubro de obligados en materia de transparencia.

Segundo, la ampliación del espectro de sujetos obligados.

Tercero, la creación de un órgano autónomo garante de la ley, denominado Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, y

Cuarto, el mejoramiento de los capítulos de información reservada, de información confidencial y de sanciones.

Una de las virtudes más importantes de la ley jalisciense es que pone al alcance de los ciudadanos, recursos, instancias y procedimientos que garantizan una mayor eficiencia en el ejercicio del derecho al acceso a la información.

Lo anterior ha hecho que Jalisco se posicione en el contexto nacional como un modelo a seguir, según consta en el modelo comparativo de leyes de transparencia realizado por el IFAI y la UNAM en el año 2006.

Quizá lo más trascendental del caso jalisciense es que los ciudadanos han estado a la altura de la calidad de su legislación en la materia; los indicadores de participación ciudadana en este rubro nos hablan de un copioso ejercicio del derecho a la información por parte de los jaliscienses; como dato estadístico cabe resaltar que, de las 172,169 solicitudes de información tramitadas a nivel federal a través del Sistema de Solicitudes de Información del IFAI, durante los años 2003 a 2006, fueron presentadas 6,354 por los jaliscienses, es decir, Jalisco es el tercer estado del país que más solicitudes de información ha tramitado a través del SISI, tan sólo después del Distrito Federal y el Estado de México.

Por otra parte, en el plano de las consultas que competen a las instancias locales, el ejercicio del derecho a la información pública ha sido sobresaliente con relación al de otras entidades federativas; tan sólo durante el primer año de vigencia de la Ley de Transparencia, esto es, de 2005 a 2006, en Jalisco se tramitaron 3,482 solicitudes de información contra 687 que se tramitaron, por ejemplo, en el Estado de México durante 2006, o bien, 983 que se tramitaron en el estado de Puebla del 17 de febrero al 31 de diciembre del mismo año.

En el ámbito municipal, Jalisco es también un referente nacional; de acuerdo con las evaluaciones de transparencia realizadas por SINTRA, de 2006 a la fecha el municipio de Guadalajara se ubica entre los tres primeros lugares del país; por su parte, en julio de 2007 el CIDE realizó una evaluación a los portales de Internet de todos los municipios capitales, calificando a Guadalajara como el más transparente del país.

Por último, de acuerdo con la evaluación realizada por el ITEI en 2007, el municipio de Guadalajara se ubica como el más transparente del estado de Jalisco; en suma, la manera en que el municipio de Guadalajara ha cumplido con la obligación de difundir y actualizar la información de naturaleza pública en el portal de Internet ha servido como ejemplo para otros municipios del país.

Además, Guadalajara se ha destacado por ser un municipio pro activo en materia de transparencia y acceso a la información. En 2002 Guadalajara aprobó la creación del Consejo para la Transparencia y la Ética Pública de Guadalajara, organismo ciudadano cuya finalidad es establecer un mecanismo de discusión y participación ciudadana e institucional para enriquecer las políticas de transparencia, promover la ética pública y detectar los espacios propensos a la corrupción, así como proponer mejoras en dichos rubros.

La creación del Consejo es una muestra de interés del gobierno de Guadalajara por promover el diálogo entre autoridad y sociedad, en materias tan sensibles e importantes para la consolidación de la democracia.

En 2004, el Ayuntamiento tapatío reglamentó el ejercicio del derecho a la información y creó la Dirección de Transparencia de Guadalajara, como una dependencia encargada de dar respuesta a las solicitudes de información y de publicar la información fundamental en su portal de Internet.

En el año 2005, la entonces Dirección de Transparencia recibió y dio trámite a 546 solicitudes de información, cantidad que se ha ido incrementando sustancialmente con el paso de los años, como podemos revisar: en 2005, 546; en 2006, 906; en 2007, 1,145, y en 2008 hasta el 12 de septiembre llevamos 1,448, esto es, a tres meses de que termine este año ya recibimos el mismo número de solicitudes que recibimos durante todo el año anterior.

En cuestión de derecho de acceso a la información en servicios básicos, el acceso a la información pública ofrece una amplia gama de beneficios a la sociedad, al mismo tiempo que impacta de manera positiva la inquietud de las instituciones; entre los beneficios directos a los ciudadanos, advertimos que ofrecer información a la sociedad puede mejorar su calidad de vida en términos personales, profesionales y económicos.

Como ejemplo de lo anterior, podríamos decir que ciudadanos más informados tienen mayores elementos para tomar mejores decisiones, verbigracia, tener acceso a la información sobre la ubicación de escuelas cercanas a nuestro domicilio, cuántos alumnos son aceptados por grupo y cómo han sido evaluados el desempeño y el aprovechamiento de las mismas, puede ayudarnos a tomar una mejor decisión sobre la escuela en que nos conviene inscribir a nuestros hijos.

Existen otros muchos casos en que la información pública es fundamental para la forma de tomar decisiones por los ciudadanos, por ejemplo, en el ámbito personal, la información pública nos puede ayudar a saber dónde adquirir una casa tomando en cuenta el acceso a los servicios públicos de la zona, dónde comprar los útiles escolares de los hijos, o bien, dónde y a qué hora pasa el camión de la basura, entre otros aspectos.

En el ámbito profesional, la información pública puede ser útil para conocer las oportunidades de empleo que existen en las instancias públicas, o para enriquecer los trabajos de investigación profesionales o académicos, por mencionarles tan sólo algunos ejemplos.

En el ámbito económico, la información nos puede servir para saber dónde invertir tomando en cuenta el crecimiento de la mancha urbana, cómo va a afectar nuestro negocio la realización de una determinada obra pública, o bien, qué apoyos ofrece el gobierno para iniciar un determinado negocio.

Por otro lado, el derecho a la información ofrece beneficios indirectos a la sociedad, al ser una herramienta que facilita el acceso a otros derechos, como son la salud, la educación, la impartición de la justicia, y medio ambiente saludable, entre otros.

En este sentido, quisiera compartir con ustedes la experiencia del Municipio de Guadalajara con relación a dichos temas.

Del uno de enero al 12 de septiembre de 2008, tramitamos 1,448 solicitudes, de las cuales 0.6 por ciento se relacionan con el derecho a la salud, 1.17 por ciento con el derecho a la educación, 2.3 por ciento con la impartición de justicia y 2.7 por ciento con el medio ambiente.

Al sumarlos, dichos rubros abarcan tan sólo 6.77 por ciento de solicitudes de información tramitadas durante 2008.

Lo anterior nos obliga a preguntarnos cuáles son los rubros de solicitudes de información que se presentan con mayor incidencia en Guadalajara y cómo podríamos explicar las posibles causas de dicho comportamiento.

Las preguntas más frecuentes en Guadalajara están relacionadas con permisos sobre uso de suelo, ya sea para construcción o licencia de giro comercial, rubros que suman cincuenta por ciento del total de solicitudes de información.

En segundo lugar, advertimos solicitudes de información sobre nombramientos, curriculum o recibos de nómina de determinados servidores públicos.

Y en tercer lugar, información sobre diversos procedimientos administrativos.

Cabe aclarar que, debido a que la legislación jalisciense no requiere acreditar interés jurídico para obtener información gubernamental, es difícil determinar los motivos que inciden en los solicitantes y el uso que éstos dan a la información obtenida.

Por ello, a falta de indicadores concretos, permitanme poner en la mesa algunas posibles explicaciones sobre el comportamiento de solicitudes.

Primero, en los municipios urbanos existe un mayor número de personas que tienen acceso a Internet; en virtud de ello, la publicación fundamental en los portales de Internet satisface una gran cantidad de necesidades de información.

Segundo, en un municipio como Guadalajara, eminentemente urbano, los ciudadanos tienen un sinnúmero de alternativas de información en rubros como la salud y la educación, entre otros. En Guadalajara en tanto, como ciudad capital, convergen instancias federales, estatales y municipales, orientadas a la satisfacción de este tipo de servicios.

Tercero, en contraposición, los temas que la sociedad urbana identifica como competencia exclusiva del Ayuntamiento, tienden a ser temas bastantes recurrentes en las solicitudes de información. Por ejemplo, las solicitudes sobre autorizaciones para uso de suelo que otorga el Ayuntamiento para construcciones y apertura de giros comerciales, son los rubros que afectan o interesan a los ciudadanos, porque éstos influyen directamente en su entorno y su hábitat.

Por último, el derecho de acceso a la información como herramienta del gobierno para identificar y satisfacer demandas ciudadanas. Un gobierno preocupado por satisfacer las expectativas de sus ciudadanos, es un gobierno que identifica las demandas y encamina sus acciones para atender los reclamos.

La experiencia nos muestra cómo algunos gobiernos han creado mecanismos para detectar cuestiones que interesan a sus gobernados, con la finalidad de orientar de mejor manera sus políticas públicas.

En Guadalajara, los espacios o mecanismos de participación ciudadana que hemos creado para tales efectos nos han permitido llegar al alcance de esta información que, sin duda, se ha visto muy fortalecida con nuestro sistema de transparencia.

No obstante, hemos advertido que el derecho de acceso a la información es una herramienta más para identificar las demandas ciudadanas, de ahí la importancia de observar qué solicitudes de información se presentan con mayor incidencia e interpretar qué necesidades dan lugar a las mismas, con la finalidad de generar mecanismos que satisfagan, tanto la necesidad de información, como la problemática que está detrás de ella.

Uno de los aciertos -consideramos nosotros- del gobierno municipal de Guadalajara, es que actuamos con la convicción de que el acceso a la información no es sólo una obligación legal, es también un recurso para visualizar las demandas sociales en relación con el desempeño del gobierno, así como para responder a éstas con la generación de políticas públicas.

Muchas gracias por su atención.

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.

Quisiera aprovechar para dejarle una pregunta que se me ocurre a partir de haberlo escuchado: ¿De qué manera el gobierno municipal de Guadalajara, a partir de que ustedes tienen, de acuerdo con su exposición muy claramente identificada, cuál es la agenda de preocupaciones de los ciudadanos, de qué manera esto les ha permitido orientar algún tipo de política pública?, porque usted lo plantea como una posibilidad ¿Tendría algún ejemplo para poder conectarla?

Voy a darle la palabra a Blanca Alcalá Ruiz. Es la Presidenta Municipal del Municipio de Puebla; es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas, en Puebla; maestra en Administración Pública y candidata a doctora en Administración Pública; es catedrática en la Universidad de las Américas.

Ha sido Diputada Local de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado; Secretaria General del Comité Directivo Estatal del PRI; Presidenta del Comité Municipal del PRI en la capital de Puebla, y ha tenido un sinnúmero de cargos en la Administración Pública del propio estado.

Blanca Alcalá Ruiz, presidenta municipal de Puebla.

Sin duda, el tema que nos ocupa, el de la transparencia, pero sobre todo el cómo lograr la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos para combatir la pobreza y proporcionar los servicios básicos, representa una especial importancia.

Creo que nos habla, primero, de este continuum que representa la transparencia, desde la Federación hasta los municipios.

En este sentido, yo quisiera centrar mi intervención en tres grandes líneas.

Primero, reflexionar de manera, por demás breve, en cuál es la importancia y el papel que desempeñan los municipios.

Segundo, poder compartirles algunas de las acciones que en materia de transparencia hemos iniciado en el Municipio de Puebla. Quiero destacar que hace siete meses que nos hicimos cargo de la administración, que hemos empezado a impulsarla y, además, con la doble responsabilidad que representa asumir este cargo en una ciudad que es la cuarta más importante en el país, por lo que ésta representa, y que es la primera ocasión en que una ciudad de esta naturaleza es gobernada por una mujer, y créanme que nos exigen el doble.

Y tercero, por supuesto, poder delinearles cuáles son el rumbo y algunas de las acciones que, en materia de transparencia, hemos decidido continuar.

En este sentido, con mucha frecuencia se dice, y se dice bien, que un municipio es la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos, y esto es una realidad. Todo lo que ocurre en la vida cotidiana tiene que ver con los gobiernos locales.

Ahí, lo que pasa o lo que deja pasar debe ser atendido por los alcaldes. El ciudadano llega y nos toca a Palacio, llega y nos toca a la casa, nos encuentra en la calle y nos pide el alumbrado, la lámpara, el arreglo del bache, etcétera, de tal suerte que si hay una instancia que definitivamente es transparente de lo que se hace o de lo que se deja de hacer es, precisamente, el Gobierno Municipal.

Más aún, sin duda, también debemos de reconocer que la evolución del sistema político en México ha ido pasando, de tener un sistema cerrado con una baja valoración del Estado de derecho, de un Estado mexicano en donde había una ciudadanía de baja intensidad, a tener ahora un sistema democrático mucho más abierto, y donde la ciudadanía también ejerce su derecho a saber cuánto tenemos, en qué lo gastamos, cómo lo gastamos y por qué lo gastamos.

En este sentido, también hay que recordar que, a lo largo de los últimos diez años, el país ha sufrido una transformación muy importante, también, en el papel que tenemos los

municipios; en las reformas de 1983, la de 1996 y la de 1998, sin duda, le empiezan a dar más forma a lo que implica la personalidad jurídica y el manejo del patrimonio de los gobiernos municipales, a la administración libre de la hacienda y, por supuesto para el tema que nos ocupa, a la formación de los recursos del Ramo 33 con las aportaciones de las cuales, de los siete fondos que existen, por lo menos dos de ellos, definitivamente, tienen que ver con el combate a la pobreza y con la mejora de los servicios públicos y del desarrollo social.

En este sentido, aquí será importante considerar que las proyecciones tan sólo del Ramo 33, con estos fondos que tienen que ver con el combate a la pobreza, con la mejora de los servicios y la disminución de la marginación, observan para el año 2008 que nos ocupa, una proyección de 372 mil millones de pesos.

Para el próximo año, de acuerdo con la carátula que ha enviado ya el Poder Ejecutivo a la discusión de la Cámara de Diputados, será de alrededor de 407 mil millones de pesos.

¿Por qué traigo esto a colación? Porque definitivamente, justo a partir de estos Ramos, del 33, del 39, del 28 es donde tiene que darse parte de la rendición de cuentas, de la fiscalización y de la transparencia de los recursos que los municipios utilizamos, en relación con lo que les estamos ofreciendo a nuestros ciudadanos.

Y yo decía que, si un órgano o una instancia de gobierno es fiscalizada y debe ser transparente, ése es el municipio, porque tan sólo en el caso de estos recursos, a nosotros nos revisan las entidades de fiscalización del Congreso local, nos fiscaliza la propia Auditoría Superior de la Federación, nos fiscalizan nuestros propios órganos internos de auditoría, como son las contralorías municipales, y además los ciudadanos, que, como les digo, nos piden cuentas todos los momentos.

De tal suerte que a mí sí me parece que, si hay una instancia que debe ser transparente, que está sometida a todo lo que implica el rigor de la metodología de los temas de fiscalización, es precisamente la de los gobiernos municipales.

El segundo tema que quiero abordar es el caso del Municipio de Puebla. Primero, quiero señalar que la capital que gobierna, sin duda es una ciudad de grandes contrastes. Efectivamente, como ustedes la reconocen, es una de las cuatro ciudades más importantes del país; las cifras nos señalan que alrededor de 1.5 millones de personas habitan tan sólo en el municipio, y la zona metropolitana puede extenderse a una población de prácticamente dos millones cien mil, dos millones trescientos mil habitantes.

Si analizamos los distintos indicadores con los que medimos distintas variables para el desarrollo de las ciudades, tenemos buenas noticias cuando hablamos del índice de

desarrollo humano, pues se ubica entre los 70 municipios con mejor desarrollo humano del país.

Sin embargo, y en contraste, cuando analizamos el índice, por su coeficiente que mide desigualdad -comentaba hace unos minutos- es la sexta ciudad con mayor desigualdad del país. Es, en contraste también, la segunda ciudad con el mayor número de universidades y centros de educación, pero también es una ciudad en donde todavía 40 mil personas son analfabetas, no saben leer ni escribir y un gran número de ellas son mujeres.

Curiosamente, esta ciudad de grandes universidades, esta ciudad que además es señorial por todo lo que implicó su fundación, también, paradójicamente, es la cuarta ciudad del estado que tiene una mayor población indígena.

Tenemos alrededor de 103 localidades, 56 de ellas con alto grado de marginación y 18 localidades con muy alto grado de marginación y, por supuesto, también hay zonas donde la riqueza, el esplendor, el desarrollo compiten con el Distrito Federal y otras grandes ciudades de América Latina.

Esa es la ciudad que hoy nos exige tener precisión y oportunidad en el manejo de los recursos para combatir la desigualdad, para mitigar la pobreza y para encontrar soluciones en la mejora de los servicios públicos.

Desde el primer día de mi administración, debo decirles que tuvimos clara la convicción de hacer de la ciudad, una ciudad con un municipio transparente.

Hemos tenido las premisas de que, sin duda, la transparencia nos permite consolidar la normalidad democrática, nos permite mejorar el funcionamiento del Estado de derecho y también aumentar el capital social que, al final del día, es el que nos dará la oportunidad de hacer una toma de decisiones con la gente, y que ésta sea de manera mucho más eficiente.

Para nosotros, la transparencia es sinónimo de bien público y es sinónimo de valor público. Primero, nos va a dar la posibilidad de reducir los costos de transacción. Segundo, nos va a permitir aumentar la competitividad, va a lograr promover la eficacia gubernamental, nos va a orientar en la toma de decisiones, que ésta sea eficiente; va a permitir que los ciudadanos recuperen la potestad sobre los actos de gobierno, que podamos reforzar la cohesión social, promover instituciones responsables, eficiencia en los servicios públicos pero, sobre todo, fortalecer el desarrollo humano.

En ese sentido nos propusimos realizar acciones en tres ejes:

El primero, en todo lo que tiene que ver con el marco institucional. Firmamos desde los primeros días de la administración el Convenio de Colaboración con el IFAL; desde aquí

mi reconocimiento, sin duda, su orientación ha sido muy valiosa para ir en la ruta correcta de lo que esto representa.

Del mismo modo, decidimos incorporarnos de manera plena al INFOMEX y, de esta manera, a tener a través de los medios electrónicos la información del Ayuntamiento disponible para todos los ciudadanos.

También decidimos iniciar una línea en materia de difusión y capacitación, porque en ocasiones yo señalo que hay temas como el de la transparencia, el de la ecología, en donde todos nos abogamos como sus voceros o sus defensores. Sin embargo, necesitamos acotar las acciones y tener claridad de cuáles son sus alcances.

Hemos dado ya algunos cursos y talleres, primero hacia adentro, hacia los propios servidores públicos; segundo, hacia afuera, hacia los propios medios de comunicación, que hoy son interlocutores entre lo que hace la autoridad y lo que, en un momento dado, le llevan a los ciudadanos; y, de manera reciente, realizamos también una primera Semana de Transparencia Municipal donde nos dimos a la tarea de contar con la participación, por supuesto, de experiencias exitosas en materia de transparencia en el ámbito municipal; de conocer lo que se estaba haciendo en el ámbito federal y en el ámbito estatal; de conocer la opinión de especialistas tanto académicos como de medios de comunicación, y poder lograr que, entre todos, vayamos construyendo y hablando sobre un lenguaje común, incluyendo en este tema a la propia sociedad civil organizada y a los propias cámaras y colegios de empresarios y de profesionales.

¿Por qué? Porque, mire, el tema de la transparencia, desde mi óptica, al final del día tiene un destino común: cómo combatir la corrupción, cómo hacer del uso de los recursos públicos un manejo muy eficiente.

De tal suerte, yo he pensado que para que la corrupción exista tiene que haber dos actores, el que corrompe y el que, en un momento dado, está ofreciendo la situación para que esto se dé.

En consecuencia, si hoy quiero tener un gobierno eficiente, necesito también empresarios serios, honestos, que puedan estar de acuerdo con las reglas del juego, de cómo se tienen que hacer los ejercicios de las políticas públicas por parte de los gobiernos.

Y, por supuesto, también un tercer eje que tiene que ver con la atención ciudadana; hemos puesto una nueva central telefónica, también decidimos rehacer la página web de la Comisión de transparencia, diseñada por el Cabildo como un órgano autónomo, y tenemos también acceso libre a Internet en distintos lugares públicos, de entrada en el Zócalo de la ciudad, y éste es un proyecto que, a lo largo de este primer año, implicará 16 de las principales plazas públicas que existen en el Municipio de Puebla.

Finalmente, en el portal del municipio, además de lo que establece la ley federal, se publican también aspectos relativos a la normativa estatal en transparencia; hemos involucrado algunos indicadores de gestión, algunos recursos a personas físicas y morales y, adicionalmente, hemos puesto a consideración las actas de Cabildo, el padrón de proveedores, el padrón de contratistas, el contrato de arrendamientos y servicios, con todo lo complicado que esto represente; déjenme que les cuente que, si bien soy una promotora y convencida del tema, hay momentos, cuando en ocho columnas me aparecen algunas señales en relación con lo que se deduce de la página de transparencia, que lo pienso dos veces, sin embargo, pues vamos para adelante y les pongo un ejemplo:

En ocasiones, simplemente al referirse a cuánto se utiliza en la renta de los inmuebles, el análisis nos puede decir que hay cinco, siete mil pesos de diferencia en relación con la administración anterior, y la nota puede ser de este tamaño; sin embargo, ahí es donde creo que la responsabilidad y la ética nos tendrán que llevar a acotar y a contextualizar si eso va de la mano con nuevos servicios, si eso va de la mano con responder a lo que los ciudadanos nos están exigiendo de mayor eficiencia, de mejores condiciones en la prestación de los servicios; creo que el tema vale la pena, pero ahí es donde, insisto, éste es un asunto de ida y de vuelta entre la autoridad y los ciudadanos.

En fin, éstos son algunos de los ejemplos de que, en la página, hoy los poblanos de este municipio pueden consultar todas las cosas con una gran facilidad; procuramos que fuera un portal eminentemente amable, en donde ellos pudieran navegar y, a su vez, conectarse con otros temas de interés de la propia administración.

Les diría que en lo que vamos de marzo a septiembre de este año, hemos recibido 547 solicitudes, hemos dado respuesta a 506 de ellas, tenemos pendientes 41 que están en el término de la ley, sólo hemos tenido necesidad de hacer tres recursos de revisión, los mismos se encuentran resueltos; "CINTRA" nos acaba de evaluar de manera reciente.

Cuando yo llegué, la propuesta fue que tendríamos que colocarnos entre los primeros diez municipios del país en materia de transparencia. Hemos logrado calificaciones importantes en estos siete meses, lo que nos lleva pasar de una calificación de 67 a un poco más de 85, colocándonos ya entre los primeros diez municipios, en este caso en el lugar octavo, y, por supuesto que vamos por más; éste sin duda tiene que ser el principio.

¿Cuáles son, desde mi punto de vista, algunos de los retos que tenemos en la materia? Primero, creo que hay algunos retos de carácter estructural nacional que habría que seguir empujando, como es todo lo que va en relación con la legislación a partir de la reforma del Sexto constitucional y, por supuesto, que podamos ir avanzando en verdaderas auditorías de gestión que pueden tener, no sólo lo cuantitativo, sino lo cualitativo de la toma de decisiones de las autoridades.

Segundo, en el ámbito local, hoy por hoy, me parece que ninguna política pública puede olvidar que en el centro de ella se encuentran las personas; nuestro principal interés debe ser invertir en las personas. Hoy, los recursos tendríamos que orientarlos de manera pertinente a cómo lograr disminuir las brechas a las que hacía referencia yo al inicio de mi exposición, cómo lograr que las más de 180 colonias que están de manera irregular, puedan empezar a tener los servicios básicos de pavimentación, de agua, de drenaje, etcétera, o cómo lograr que, efectivamente, las personas que hoy, en este contraste de reducir la brecha del analfabetismo normal, funcional, pero también del digital en una ciudad que necesita ser altamente competitiva, estamos gastando el recurso; creo que hacía allá es donde tendremos que dirigir nuestra política pública y nuestra rendición de cuentas para la población.

Finalmente, quiero decirles que, inclusive en estos meses, estamos preparando ya lo que implicaría mi primer presupuesto de egresos, mi primera ley de ingresos, dado que la anterior pues fue heredada de la administración que me precedió; nos hemos dado a la tarea de iniciar las primeras asambleas participativas para que, desde el inicio, haya claridad de dónde y cómo invertir, y que después la propia ciudadanía le pueda dar seguimiento desde estos portales, desde estos mecanismos, a los motivos por los que estamos tomando las decisiones.

Del mismo modo, hemos estado haciendo ya la formulación de ingresos en un cabildeo permanente con el Consejo Municipal de Catastro, tratando de identificar que cada una de las decisiones, efectivamente tenga que ver con una razón de lógica presupuestal, pero también de la equidad distributiva que requiere la ciudad, y hemos instalado un nuevo centro de atención al que llamamos empresarial, pero en realidad es un centro de atención ciudadana en donde, por un lado, le estamos facilitando a la gente que pueda tramitar sus licencias, que pueda en un mismo sitio tener acceso, no solamente a los recursos municipales, sino a los recursos en que concurre el Gobierno Federal, el Gobierno del estado, que puedan ellos navegar con mucha facilidad en la propia carta urbana, sin discreción, evitando este manejo que, en ocasiones, se volvía evidentemente discrecional, y que no permitía que la toma de decisiones en el porqué de una licencia, en el porqué de un espectáculo pudiera darse de cara a los ciudadanos con su participación.

Finalmente, yo les diría que sin duda la transparencia es un tema que llegó para quedarse, que no espera, que hoy transita por pasillos estrechos, que sin duda deben ser ensanchados, que la responsabilidad desde mi punto de vista es de todos, que mi gobierno definió como premisa la corresponsabilidad: ¿qué me toca hacer a mí, qué les toca hacer a todos los colaboradores y también, qué les toca hacer a los ciudadanos? En este sentido, vale la pena retomar algunas palabras de John Ackerman cuando dice, que en materia de transparencia, no hay lugar para las autocomplacencias.

A medida que pasa el tiempo, debemos actuar con mayor contundencia, no solamente para avanzar sino, sobre todo, para consolidar el lugar que hemos alcanzado.

Muchas gracias.

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.

Realmente nos has podido transmitir tu compromiso con el tema de la transparencia, quiero dejarte una pregunta.

El Municipio de Puebla no solamente es el municipio capital, sino es un municipio que concentra enormes recursos, población, etcétera. ¿Qué tipo de influencia o qué tipo de relación se puede establecer con otros municipios para impulsar, digamos, este compromiso que tú nos has manifestado con la transparencia?, ¿si hay algunos canales o si esto todavía no existe?

Le voy a dar la palabra ahora a José Luis Muñoz Soria, jefe de la Delegación Cuauhtémoc en el Distrito Federal.

Estudió en la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica Eléctrica del Instituto Politécnico Nacional, tiene una maestría en Ingeniería Mecánica por la misma institución, cubrió créditos de la maestría en Ciencias de Materiales en la Escuela Superior de Física y Matemáticas, ha sido profesor e investigador en el mismo Posgrado del ESIME durante 25 años, es miembro del Consejo Académico del ESIME, tiene una larga formación política y en la Administración Pública ha sido Subdelegado Territorial de Tlatelolco Santa María, Director Interinstitucional, Director General de Obras y Desarrollo Urbano de 2003 a 2005.

José Luis Muñoz Soria, jefe de la Delegación Cuauhtémoc en el Distrito Federal.

Quiero mencionar dos puntos que me parecen importantes. Primero: La Ciudad de México y las delegaciones podemos pensar que tenemos un estatus constitucional igual al de los estados. No es así.

Eso marca serias diferencias en la forma en que en el Distrito Federal y en la forma que en las delegaciones podemos hacer el ejercicio presupuestal.

No es el momento para ahondar en eso, pero quiero mencionar esos dos aspectos, porque es un punto que me parece muy importante para ocho millones de mexicanas y de mexicanos que vivimos en esta Ciudad de México.

El tema que nos plantearon para comentar era sobre la transparencia y el uso de los recursos públicos en el combate a la pobreza.

Seguramente muchos de ustedes saben, nuestros programas fundamentales de gobierno están orientados en el aspecto social, sin dejar de lado otros aspectos de la política pública; ponemos un énfasis fundamental en los programas de desarrollo social, la disminución de las condiciones de pobreza o las condiciones de marginación en que viven parte de los habitantes de la ciudad y de la Delegación Cuauhtémoc.

El ejercicio de la transparencia en el Distrito Federal tiene, desde mi punto de vista, tres momentos; los tres primeros, que son antecedentes o referencias a cómo se trabajaba en el Distrito Federal, antes de la gran reforma constitucional del artículo Sexto, que fue en julio de 2007.

Antes de este acontecimiento, teníamos trabajados algunos aspectos de la transparencia; cuando viene esa modificación al Sexto constitucional y después, nuevamente, en el Distrito Federal se desarrollan algunos trabajos que nos llevan hasta el 15 de septiembre de este año, cuando se publica en la Gaceta Oficial el Reglamento de la Ley de Transparencia.

Son antecedentes que nos parece adecuado mencionar.

Quisiera primero abordar, ¿qué hacemos nosotros con los recursos públicos y cómo transparentamos posteriormente?

La Delegación Cuauhtémoc es una de las 16 delegaciones del Distrito Federal. Tenemos el quinto lugar en población, somos una delegación con una alta densidad poblacional, ocupamos solamente 32.2 kilómetros cuadrados de superficie, ocupamos el 2.2 por ciento del territorio del Distrito Federal y tenemos 516 mil habitantes en este espacio.

Es una delegación donde casi el 80 por ciento de una población de 518 mil, cerca de 400 mil vivimos en vivienda plurifamiliar. Puede parecer una población, al respecto, comparable con Guadalajara o con Puebla, pero tenemos que por nuestras avenidas, nuestras calles, transitan diariamente cerca de cuatro millones y medio de personas que viven, que pasan, que vienen a comprar, a divertirse, a pasear, etcétera, y que someten nuestra infraestructura a un alto desgaste.

¿A qué población atendemos? Nosotros tenemos que atender fundamentalmente a la población que vive en la delegación, pero también los recursos tienen que estar orientados a mantener esa infraestructura que usan, casi diariamente, cerca de cinco millones de personas.

Ése es el mapa de marginación de los que vivimos en la Delegación Cuauhtémoc, son datos del INEGI. Tenemos una población total, decía, de 518 mil, y si vemos la distribución

de índices de marginación, tenemos cerca de 60 por ciento de la población que vive en condiciones de marginación media y alta.

Ése es el trabajo que nosotros hacemos. Podemos ubicar de una rápida vista que toda la franja oriente de la Delegación Cuauhtémoc, la que está pegada a la Delegación Venustiano Carranza es la zona donde tenemos la mayor concentración de población en condiciones de marginación.

¿A quiénes atendemos fundamentalmente con nuestros programas de justicia social?

Atendemos cuatro millones y medio de personas habitantes y ambulatorias; 53 por ciento de la población -porcentaje similar en casi todo el país- son mujeres; 13 por ciento de ellas son mayores de 40 años. Tenemos 30,850 adultos de entre 60 y 69 años; 58 mil mujeres son jefas de familia, la mayoría de ellas madres solteras. Tenemos cerca de 61 mil estudiantes, una población estudiantil entre 6 y 14 años. Tenemos 11,717 personas con algún tipo de discapacidad, y lo que decía que el 80 por ciento de la población vivimos en condiciones de vivienda plurifamiliar.

Entre los aspectos que tenemos que atender está la recolección de 2,100 toneladas diarias de basura, que no es nada sencillo. Ése es el trabajo que hacemos.

Y algunos datos que también nos permiten ubicar cuáles serían las necesidades para el trabajo de la infraestructura en la Delegación Cuauhtémoc:

Nosotros tenemos un presupuesto para este año de 1,953 millones de pesos. Recursos que son de todas y de todos, y a quienes debemos decirles, primero, en una primera etapa de principio de año, cómo los vamos a gastar, cuáles son las necesidades detectadas, y en una segunda etapa, a fin de año, debemos rendirles cuentas sobre en qué se gastaron; qué hicimos y también decirles qué no hicimos, porque eso es una parte fundamental.

Entonces, del recurso total que nosotros disponemos, de 75 a 77 por ciento se nos va en gasto corriente. Es una estructura ya que tenemos desde hace años, lo cual nos deja solamente 25 ó 23 por ciento para gasto de inversión, para operación del mismo gobierno de la Delegación.

¿Cuáles son nuestros programas de justicia social?

Tenemos 32 mil personas de la Delegación Cuauhtémoc con un apoyo económico mensual.

¿Cómo está distribuido?

Tenemos 16,888 mujeres jefas de familia; 9,271 adultos mayores; 1,748 personas con alguna discapacidad; mujeres en estado de abandono; alguien podría preguntarnos quiénes son, y son mujeres que ubicamos que no tienen a nadie, ningún apoyo, ningún ascendiente o descendiente familiar, mujeres que viven solas; tenemos becas escolares para alumnos, y en otro aspecto, con nuestros apoyos del Programa de Justicia Social vamos a la economía de la familia, en la que tenemos que afrontar el problema de la vivienda.

Con relación a los 400 mil que habitamos en vivienda plurifamiliar, un programa importantísimo que tenemos es el de Apoyo a Unidades Habitacionales, para que los vecinos hagan el mantenimiento de sus áreas comunes.

La Ciudad de México y, en particular, la Delegación Cuauhtémoc fue el área más castigada durante el sismo de 1985; en ese tiempo se hizo un enorme programa de vivienda, pero también es cierto que las condiciones de marginación y de pobreza de las vecinas y los vecinos no les permiten tener los ingresos suficientes, lo que es una causa fundamental para apoyarlos a que puedan hacer el mantenimiento de sus unidades habitacionales.

Por eso nosotros, con una parte del programa, vamos a la economía de la familia y, con otra parte, vamos a atender la vivienda de las personas que habitan en la Delegación, pues tenemos muchas unidades habitacionales con un gran deterioro.

Esos son los programas prioritarios de nuestro Programa de Justicia Social.

¿Cómo está distribuido?

Si nosotros vamos a ejercer esos recursos para atender esa población, tenemos que ubicarlos de acuerdo con la información que tenemos del grado de marginación.

Hay 34 colonias. El mapa de Marginación nos muestra la distribución de las personas que atendemos; son las que tenemos con mayores números de personas atendidas.

Si pasamos en forma más o menos rápida las otras cinco láminas, una es de jefas de familia, la de adultos mayores, otra de becas escolares, una más de personas con discapacidad, otra de mujeres en estado de abandono y, finalmente, la de unidades habitacionales.

Nosotros estamos dando con nuestros programas, una respuesta a las condiciones económicas y sociales de esos sectores de la población. No los distribuimos nada más porque se nos ha antojado ir a una colonia, sino los ubicamos con base a los datos que nos da el INEGI.

Esos son, de manera general, nuestros programas de justicia social y cómo están orientados.

Nosotros tenemos recursos federales, es importante mencionarlo porque el tema es, "De la Federación al Municipio"; Tenemos recursos federales de FORTAMUN y de PAFEF, no tenemos recursos de deuda, pues administrar los recursos de deuda y los recursos de Hábitat, para nosotros es un problema. Es el momento aún en que, aunque llevemos fichas técnicas para ejercer los recursos de deuda, no hemos tenido ninguna aprobación para ellos. Por eso, nosotros planteamos al Gobierno de la ciudad que nos cambiaran los recursos de deuda por recursos fiscales, pues su ejercicio es un problema permanente, año con año.

Ése es el origen de nuestros recursos, las diferentes fuentes fiscales, FORTAMUN, PAFEF, autogenerados y Hábitat. FORTAMUN y PAFEF son recursos federales, también tenemos que contratar deuda; justo el gobierno de la ciudad es el que hace el trámite, y el Programa de Hábitat, que también nos ha sido muy difícil ejercer, porque tenemos que hacer un gran esfuerzo administrativo con la Federación, es un presupuesto uno a uno, pero siempre se nos dificulta.

¿Cómo los distribuimos?

Se distribuyen en gasto corriente, servicios personales y otros gastos; y los capítulos, servicios personales, materiales, ésta es la forma de distribución en la cual nosotros tenemos 2,953 millones de pesos de recurso anual.

¿Cuáles son nuestros mecanismos de transparencia?

Nosotros partimos del principio de que los recursos son de la gente, no son de nosotros, no son del gobierno, por lo que es con la gente con la que tenemos que diseñar el gasto.

Hemos hecho un ejercicio que hoy nos parece que es importante. Sin mencionar ni comparar con otro, a nosotros nos parece importante hacerlo así, hemos empezado a avanzar en algo que llamamos el Consejo Ciudadano de Gobierno. En la ciudad de México tenemos lo que son los Comités Vecinales, una instancia que se formó hace 10 años pero que, desgraciadamente, devinieron en pequeños grupos de vecinos que, más que ser una instancia donde pudieran diseñarse políticas, se transformaron en pequeños grupos en defensa de sus limitados intereses, que perdieron la visión en conjunto de lo que representa la manzana, la colonia o la misma delegación.

Así las cosas, nos atrevimos a hacer un esfuerzo de convocar a la ciudadanía de la Delegación, por medio de algo que llamamos el Consejo Ciudadano de Gobierno, sin que se violente ninguna ley; tenemos claro lo que implica la Ley de Participación Ciudadana de la capital, y llamamos a eso un Consejo con el que queremos avanzar a que sean los ciudadanos con información los que hagan una planeación participativa, que se apropien del manejo de las políticas públicas, que digan hacia dónde debemos orientar los recursos, que sea con ellos en donde trabajemos ubicando, haciendo diagnósticos, priorizando y

estableciendo las políticas para el combate a la pobreza, para la implementación en la dotación de los servicios.

Organizamos las Asambleas Ciudadanas, que realizamos al principio de cada año, en cada una de las 34 colonias, donde hacemos una invitación pública a las vecinas y vecinos y les decimos: tenemos esta cantidad de recursos y los diagnósticos con que contamos sobre las necesidades de la colonia son éstos, pero evidentemente no hay recurso que alcance.

Así, con las vecinas y los vecinos trabajamos hacia dónde definimos las prioridades, dónde es más importante en la colonia hacer la banqueteta, dónde es más importante en la colonia entrar a hacer las podas, dónde es más importante en la colonia atender tal parque o tal jardín, donde los vecinos señalan lo que consideran importante.

En total celebramos cerca de 66 asambleas, casi dos por colonia, al principio y al final de año, en el mes de noviembre es cuando volvemos a las colonias, también en asambleas, a decir a los vecinos, lo que logramos hacer y lo que no logramos hacer, por qué no lo hicimos, pues los vecinos deben estar enterados de por qué no se hicieron ciertas cosas; puede ser por incapacidad y eso tenemos que resolverlo, no nos parece adecuado ir a decirles solamente qué hicimos, sino también qué no hicimos, para que ubiquen cuáles son nuestras responsabilidades.

Además de eso, durante el intermedio entre los dos grupos de asamblea, de los meses de junio a octubre, hacemos recorridos continuos en las colonias, cuatro días a la semana, visitando los predios, para que aquellos que no estén incluidos puedan estar dentro de ese programa de vivienda plurifamiliar, y también podamos hacer otro tipo de tareas con ellos, con las que vayamos resolviendo o contribuyendo a reducir sus condiciones de marginación, sus condiciones de pobreza.

Así que tenemos asambleas ciudadanas, recorridos territoriales, el Consejo Ciudadano, en el que hoy afortunadamente tuvimos la presencia de cerca de 600 vecinas y vecinos; podría pensarse que es poco, pero la participación de ese número de vecinas y de vecinos en este espacio tan pequeño de la ciudad, es para nosotros significativo.

Con ellos ya estamos en la etapa de que planifiquemos el programa operativo anual del próximo año; tenemos nuestro portal de Internet y, obviamente, la publicación en la Gaceta Oficial del DF.

Ahora bien, ¿cuál es la situación en cuanto a nuestra respuesta a las solicitudes de información? Contamos con un formato de solicitud de información que distribuimos por áreas, como administración, jurídico, obras, coordinación de asesores y servicios urbanos.

Por ejemplo, en el área de jurídico, de 106 solicitudes hemos dado respuesta a 104; si mal no recuerdo, el total de pendientes es solamente de 13, de un total de 462 solicitudes.

Las visitas al portal que tenemos son 182 mil en 2008, y quiero mencionar que, de acuerdo con la ley, nuestra página de Internet está actualizada hasta el segundo semestre de este año.

Muchas gracias.

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.

Voy a dar la palabra ahora a Christian Gruenberg. Él es Director del Programa de Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas, Equidad y Crecimiento de Buenos Aires, Argentina.

Christian tiene una maestría en Administración Pública de la Universidad de Harvard, un Diploma en Políticas Públicas en la Universidad de Chile, es abogado por la Universidad de Buenos Aires, y ha participado en The Global Leadership for Tomorrow, of World Economic Forum de 2003 en Davos; ha sido Becario en la Universidad de Harvard, entre muchas otras tareas; actualmente, colabora en Open Society Institute en temas de transparencia.

Muchas gracias.

Christian Gruenberg, director del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento de Argentina.

Para nosotros, los que no somos mexicanos, la Semana Nacional de la Transparencia es un evento internacional y lo vemos, desde hace varios años, desde la primera semana de la transparencia, como uno de los acontecimientos o, tal vez, el encuentro regional de América Latina con mejor debate, con mejores desafíos intelectuales y discusión técnica. Así que, desde ese punto de vista, estoy muy contento de estar acá y poder hacer esta presentación.

La idea del título, en principio, obviamente es una contradicción; es casi imposible en la teoría encontrar un bien público elitista; los bienes públicos son, por definición, universales, pero justamente aquí tomo la idea de la expositora de Puebla, con respecto a que hasta ahora hemos transitado por pasillos angostos y tenemos que ensanchar esos pasillos.

Yo creo que hasta ahora, todo lo que se ha hecho, que ha sido increíble, ha sido una revolución democrática en la región. Lo que se ha hecho en México, lo que se ha hecho en Argentina, en Perú, en otros países y en los países que se vienen sumando a esta revolución democrática a partir de la sanción y de la implementación de leyes de acceso a la información pública; recientemente Chile acaba de sancionar su nueva ley.

Como no puede ser de otra manera, ha transitado por pasillos angostos; son pasillos que tienen que ver con la experimentación, con la reforma de estructuras que son muy difíciles de modificar, pero creo que llegó el momento -al menos éste es mi punto de vista- de ensanchar esos pasillos, y por eso la idea de cómo pasar de un bien elitista, un bien público, un bien cuasi publico elitista a un bien público de acceso universal.

Mi presentación, si llegara a ser exitosa, apunta en 15 minutos, no a dar una respuesta obviamente, pero sí a fijar el debate sobre este nuevo eje que es, cómo nos movemos de un bien público del que hasta ahora, desde mi punto de vista, (y esto lo dice la mayoría de los datos estadísticos surgidos de la larga experiencia de los Estados Unidos, Canadá, México, también de las estadísticas argentinas), los abogados, las empresas, los periodistas y las ONGS hemos sido los principales consumidores, los principales demandantes de información. Esto muestra claramente que hemos avanzado mucho en acceder a un tipo de usuario de información, que uno podría definirlo como ciudadano, es decir, una persona que se cree ciudadana, con niveles de educación muy altos, terciarios, completos, posgrado, etcétera; ciudadanos que trabajan en organizaciones que muchas veces lideran su sector desde empresas u ONGS, y cómo transitamos a esos pasillos más amplios y cómo logramos que el acceso a la información sirva, además, para que los grupos más desaventajados logren mejorar su situación y, por sobre todas las cosas, salir de la pobreza y la exclusión social.

Es por esto que combino este cuestionamiento sobre si es un bien público completo o incompleto y la idea de tener una perspectiva de derechos humanos.

Ustedes se preguntarán qué tiene que ver en una presentación la vinculación de la perspectiva, la teoría y la práctica de los derechos humanos. En principio, los gobiernos locales y la práctica de los derechos humanos tienen mucho que ver. Los gobiernos locales se han transformado, en estos últimos 20 ó 30 años, como resultado de una enorme reforma del Estado a favor de la transferencia de poder y de responsabilidades hacia los gobiernos locales; de esto se trata la descentralización, y justamente los derechos humanos ponen el foco en las relaciones desiguales de poder y en las responsabilidades que también tienen los gobiernos para garantizar estos derechos.

Ahí es donde, tanto en la práctica de los derechos humanos como en los gobiernos locales, se pone el foco en una función clave que éstos tienen, que es la asignación, la entrega de servicios sociales fundamentales para sacar a la gente de la pobreza; por eso es mi idea de fijar estándares que ya han sido implementados por los derechos humanos,

estándares que miden, no sólo la calidad y la cantidad de los servicios sociales, sino también la accesibilidad y la adaptabilidad de estos servicios frente a obstáculos culturales, a obstáculos políticos, obstáculos que a veces son invisibles, pero que los dificultan, a pesar de que los servicios sociales están ahí, que en principio y en teoría son universales. De todos modos, grupos marginados, grupos desaventajados y discriminados no logran acceder a esos servicios.

Eso es más que un resumen sobre mi consideración de que no hay consensos entre los teóricos y los que trabajan en el área de derechos humanos para establecer una perspectiva de derechos humanos, porque básicamente fijan la atención en las causas de la pobreza, en las causas de la discriminación.

En segundo lugar, se proponen políticas para lograr una reforma social que cambie esas causas, y sobre esto va a girar principalmente la presentación de hoy; se focaliza en los grupos más marginados y desaventajados, a los que si logramos incluir, vamos a pasar de esos pasillos angostos por los cuales transitamos, a pasillos amplísimos de libre acceso universal.

Vamos a focalizarnos en un tipo de política pública que se centra en esos grupos desaventajados, para justamente discutir de políticas públicas y no caer en las anécdotas.

Voy a usar datos que fuimos acumulando sobre la gestión de varios programas sociales focalizados contra la pobreza, principalmente el de "Oportunidades" en México, y el "Plan Jefes y Jefas" en Argentina. También tenemos datos y sabemos cómo funcionan programas como éstos en Colombia, en Ecuador y en Chile.

Por esto, primero quería mostrarles lo bueno y lo malo de lo local. Hemos tenido la presentación de buenos gobiernos locales, pero toda la teoría sobre la descentralización del poder hasta ahora nos ha mostrado resultados mixtos.

Hay buenos gobiernos locales que, con la descentralización y la profundización de la descentralización, se han convertido en mejores gobiernos, y hay malos gobiernos locales que, con la descentralización, se han convertido en gobiernos más autoritarios, donde las élites locales se han empoderado más todavía.

Al respecto quiero mostrarles unos resultados con los datos del SAC; ustedes conocen muy bien cómo funciona el Sistema de Atención Ciudadana, con la cual hemos cruzado todos estos datos de 2005 y de 2006.

¿Cómo se recolecta la información del SAC? A uno le permite identificar quiénes son las personas denunciadas, y esto les muestra claramente que es como el mapa de la manipulación de los recursos sociales a nivel local, así que aprovecho también para mostrar alguna de las innovaciones que han incorporado programas como el de

"Oportunidades" para evitar esa manipulación, e inclusive para mejorar la transparencia y el acceso a la información pública.

Este dato en dos colores (lila abajo y violeta arriba), es que las tres primeras columnas hacen referencia a operadores políticos locales, los vocales del programa, las autoridades, los coordinadores del municipio y las autoridades municipales, es decir, los típicos actores políticos que operan a nivel local y que están asociados al municipio.

El color lila de abajo, tiene que ver con las denuncias por abuso de poder u otro tipo de delitos, y los de arriba, tienen que ver con cuestiones programáticas, demora en el pago del programa, etcétera.

Aquí hay una diferencia muy clara entre abuso de poder y cuestiones técnicas programáticas. Ya ven que en los gobiernos locales se concentran problemas de desigualdad en el poder.

El tercer grafico, que es todo de denuncias por cuestiones programáticas, es de "Oportunidades", y después vemos que tanto los sectores educativo como de salud mejoran el desempeño de los actores locales, pero tampoco logran igualar el desempeño del Programa "Oportunidades".

Con esto, básicamente, quise repasar la cuestión de la descentralización y del rol de los gobiernos locales; desde luego que hay gobiernos locales que han mejorado la calidad de vida de las personas, que han logrado reducir los niveles de pobreza y reducir otros indicadores sociales negativos, pero en otros contextos locales la descentralización permite lo que acabamos de ver, la manipulación de los recursos desde el gobierno local, y cómo el Programa "Oportunidades" en este caso ha logrado, a través de distintas estrategias y arreglos institucionales, lograr bajar al máximo esa denuncia por abuso de poder, por manipulación de los recursos públicos.

Éste es el caso argentino y también el mexicano, en donde estamos mostrando que las denuncias sobre abuso de poder se hacen a través de distintos medios, al nivel central y no al nivel descentralizado, es decir, hay que tener en cuenta las desigualdades de poder en aquellos municipios que no han logrado mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, en los que es demasiado riesgoso y contraproducente crear sistemas en donde las víctimas del abuso de poder, más específicamente el clientelismo político, sólo tengan como canal de denuncia el gobierno local.

Y esto se demuestra, en el caso argentino, que es tal vez el más paradigmático, en el cual prácticamente 98% de las denuncias se hacen a nivel nacional, es decir, se hacen a través de una línea gratuita que también opera en México. Es por esto que ese 98% de las personas que sufren en sus municipios el impacto de esta desigualdad del poder y el clientelismo político, hace la denuncia a nivel nacional.

Está más disperso en el caso mexicano, porque se hace también a nivel estado, en cambio, en Argentina las provincias han tenido un rol muy pobre en cuanto a la mediación de este tipo de programas y por eso, al no haber una segunda opción, si era el Estado o nación o el Gobierno Federal, han optado siempre en Argentina por el Gobierno Federal, pero en el caso mexicano también han optado por hacer la denuncia a nivel estado, saliéndose del municipio.

Lo que intento mostrar -y nos vamos metiendo de lleno en cuestiones ya de acceso a la información ya de transparencia-, es cuáles son las vías, los medios que han usado las personas de los grupos aventajados; acuérdense que si la focalización funciona bien en estos programas, estamos hablando y focalizándonos en grupos desaventajados por la pobreza u otro tipo de exclusión social.

En Argentina vemos cómo la mayoría de las denuncias se hacen a través del teléfono, por una línea gratuita, y después se va dispersando la cantidad de denuncias a través de otros medios; vemos cuando logran hacer a nivel nacional la denuncia personal, y después cómo se va minimizando con el uso de otras tecnologías, sobre todo obviamente la de nuevas tecnologías como Internet.

En México también está un poco más disperso, pero el teléfono y el correo, es decir, formas impersonales de hacer una denuncia, no personalmente como uno tendría que hacerlo en una comisaría de policía, por ejemplo, les permite a las personas sentir seguridad de que no van a ser reprimidas después por denunciar el abuso de poder y esto, sobre todo, les genera incentivos para hacer la denuncia.

Por eso yo creo que, antes de la gestión de esos programas con estos nuevos dispositivos que generan confianza, prácticamente había muy poca evidencia de denuncias por abuso de poder y clientelismo político, como las tenemos hoy.

Ahí tienen el gráfico de México, donde vemos que el correo postal y el teléfono siguen siendo el medio principal para hacer denuncias y poder exigir esta rendición de cuentas desde los grupos más desaventajados.

Y ahora vamos a agregarle una variable: dijimos que vamos a hablar desde el punto de vista de los grupos desaventajados; éste es un concepto abstracto que no dice nada, atrás de cada grupo desaventajado hay distintos grupos, con distintos problemas, y me parece que una forma de mirar estos problemas con una lente más fina es con la perspectiva de género.

Sobre todo, porque en el mundo y en la región las mujeres son más pobres que los varones; no en todo el mundo se da este famoso fenómeno de la feminización de la pobreza, que es que en el tiempo las mujeres son más pobres que los varones, pero hay un estudio reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que

dice que, de las ocho economías más grandes de América Latina, únicamente en México y en Argentina se da este fenómeno, no sólo de la sobre representación de las mujeres entre las pobres y que las mujeres son más pobres que los varones; de ahí viene la frase: "la pobreza tiene cara de mujer", sino que también se da este fenómeno en el tiempo de feminización, sólo en Argentina y en México.

Por eso quería agregarles esta variable y rápidamente revisar unos datos que hemos generado en Argentina, trabajando hace tres años en un municipio de 400 mil habitantes del conurbado, del primer cordón por fuera de la ciudad de Buenos Aires.

Ahí ven que en 120 encuestas a mujeres que acuden a una defensoría de derechos humanos por cuestiones de violencia doméstica, 78% de estas mujeres dicen que no han participado nunca en el Consejo Consultivo Municipal, que es un espacio participativo cuyo principal rol, en el "Plan Jefes y Jefas", es el de la rendición de cuentas y la transparencia.

Cuando uno les hace la entrevista en profundidad, lo que dicen es que esos consejos consultivos estaban tomados por varones en el municipio. Ahí está, otra vez, cómo opera la desigualdad en el ámbito local.

El 41% dice que sí conoce a una o varias personas involucradas en prácticas clientelares, o sea, 41% dice conocer directamente prácticas clientelares, y 96% dice no haber hecho ningún tipo de denuncia o reclamo, así que hay casi un 40% de mujeres que conocen el clientelismo político en persona, sin embargo casi la totalidad nunca ha hecho una denuncia.

Y entonces, la última pregunta, tal vez la más importante: el 90% ciento de las encuestas dicen que no saben cómo hacer una denuncia y, en concreto, no saben cuál es el lugar o la institución en donde presentar la denuncia, lo que es un claro problema de información o de acceso a la información, es decir, que aunque estas mujeres quisieran hacer una denuncia, no saben cómo hacerla, pues no tienen información ni saben dónde presentarla. Es un claro ejemplo de cómo se combinan relaciones desiguales de poder, relaciones de género, clientelismo y falta de información.

Analizamos cinco mil causas de clientelismo político; hay una fiscalía especializada en delitos sociales, en la que se generó toda esta información, otra vez gracias al uso del teléfono y a otras estrategias innovadoras de cómo garantizar seguridad a las personas más desaventajadas y de cómo, además, generar incentivos para que hagan la denuncia. Estos datos que les voy a pasar muy rápido, muestran que la mayoría de las denunciantes en estos programas lo hacen las mujeres, mayoritariamente, en contra de varones; suena obvio, pero esta información no la teníamos y es muy importante para pensar, no sólo en la rendición de cuentas, en cómo es la rendición de cuentas cuando tiene que ser modificada por los obstáculos que sufren distintos grupos particulares de personas,

sino también hay que pensar en cómo hacer para que la información llegue a estas personas, cuando sucede que la información la manejan en general funcionarios varones en los municipios.

Quiero terminar citando a un escritor italiano que sobrevivió a Auschwitz, Primo Levy. Estuvo tres años como esclavo en Auschwitz haciendo trabajos forzados en una fábrica; después, cuando deja Europa, escribe tres libros que son un legado para la humanidad o, visto desde el punto de vista de los derechos humanos, son un legado para los derechos humanos; en uno de sus libros él muestra el rol que tiene la información para salvar vidas, que no es desde un punto de vista econométrico como lo haría el Banco Mundial, sino desde el ojo del artista, donde el escritor dice que él, lo que había aprendido en todo ese tiempo, es que las personas que morían antes eran las personas que menos información tenían, y explica claramente cómo la información salva vidas.

Hoy comentaba con mi colega chileno que yo no sabía si terminar con esta cita que podría tomarse como dramatización, pero con ella yo quise ser muy explícito y asociar el tema de salvar vidas con la información para ensanchar el pasillo del cual estábamos hablando. Creo que la información en la región más desigual del mundo, como es América Latina, y con los niveles de pobreza que tenemos, está muy asociada a enfermedades que terminan con resultados nefastos, desde el analfabetismo, enfermedades materno-infantiles, los derechos sexuales y reproductivos, el SIDA, etcétera.

Por lo tanto, no me parece exagerado ni dramático asociar que el acceso a la información pública y la transparencia puede salvar vidas en nuestra región, y que cualquier reforma para mejorar la vida en nuestras sociedades, cualquier cambio social que busque sacar a la gente de la pobreza, que busque empoderar a los grupos más desaventajados, tiene como componente principal el acceso a la información pública y la transparencia. Me parece que de eso se trata, de agregarlo a la perspectiva de derechos humanos y ensanchar el pasillo de la transparencia.

Muchas gracias.

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.

Muchísimas gracias Christian por este ejercicio comparado que hiciste entre México y Argentina; quisiera dejarte una pregunta. Hablaste de cómo las denuncias tienen una dimensión de género y quisiera saber si hay algo que tiene que ver con jóvenes o no jóvenes, es decir, si los jóvenes tienden a ser más denunciantes, sobre todo porque en los niveles de pobreza muy rápidamente tienen responsabilidades familiares, gracias.

Ahora le vamos a dar la palabra a Rogelio Gómez Hermosillo. Él estudió sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, ha sido dirigente de organizaciones

civiles durante toda su carrera y cuenta con una experiencia en el Gobierno durante el período 2000 a 2006; actualmente, además de militar en Alianza Cívica, es un consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial y el DIF, miembro del Comité Conciudadano de la Reforma Electoral y del Consejo del Observatorio Ciudadano de la Reforma del Estado, así como en múltiples organismos de la sociedad civil.

Rogelio Gómez Hermosillo, presidente de Alianza Cívica, A. C.

Agradezco la invitación del IFAI y la posibilidad de participar en esta Semana Nacional de la Transparencia, así como poder compartir la Mesa con un presidium tan interesante, y con la voz de estos municipios que, ciertamente, resultaron ejemplares, pero no son la tónica, no son la media de cómo funcionan los municipios en nuestro país, pero sus aportaciones están muy bien, porque presentan de qué manera sí se podría avanzar, digamos, hacia una mayor transparencia, en acceso a la información y en lógica de rendición de cuentas.

A mí me parece que justamente la transparencia y la rendición de cuentas, la evolución del gasto para que ubiquemos cuál es la importancia de entender ésta, contiene una evidencia de flujo entre Federación, estados y municipios y algunas propuestas hacia adelante.

Desde 1994, cuando el artículo 6° constitucional no tenía la redacción que tiene actualmente, sino sólo decía: "El Estado garantizará el derecho a la información", punto; desde Alianza Cívica fuimos a pedir información sobre cuál era el salario del Presidente de la República, cuál era su staff, y cuáles eran los recursos que se manejaron en la Oficina del presidente Zedillo, basados en esa relación constitucional y en el artículo 8°.

El caso se hizo famoso porque, por un error en la respuesta, nos ganamos un amparo pues se había violado nuestro derecho de petición por error de fecha, digamos; pero eso levantó el tema porque aún cuando no estaban obligados a decirnos, tuvieron que decirnos y se armó un gran revuelo, ya que también resultaba que transparentaron información en la que se decía que el presidente Zedillo, en plena crisis, había aumentado su salario ocho veces. En realidad no era así, pero había un problema de transparencia en la información: se decía que el salario del Presidente anterior había sido ocho veces menor, lo cual, en la práctica, no era real.

Entonces, para nosotros, la lógica del acceso a la información tiene que ver con controles al poder y como una manera de promover la rendición de cuentas. Eso es, pues, una lógica de modificar la relación entre la ciudadanía y los gobernantes, que yo creo que nos está haciendo falta.

Ahora, en Alianza Cívica estamos promoviendo un programa que llamamos "Transparencia y Rendición de Cuentas para una Democracia con Resultados".

Queremos promover que, justamente, estas herramientas de la democracia que están tan sólidas -sobre todo considerando la fragilidad de otras instituciones de nuestra democracia-, que la institucionalidad del derecho a la información es bastante potente después de la reforma constitucional y con el trabajo que han venido haciendo el IFAI y otros organismos garantes, que creemos que tienen que darle a la ciudadanía -en este enfoque que estaban manejando tanto Blanca como Christian- herramientas para participar, para exigir y para corresponsabilizar a los centros públicos.

Nosotros insistimos mucho en que debe tenerse muy claro que toda la información gubernamental es pública, y que lo demás es excepción, porque si no, nos hacemos muchas bolas, y que la ley prevé cómo hacer esas excepciones.

Hay muchas discusiones todavía y hay muchos recursos de revisión en el IFAI que tienen que ver con esa discusión, con la discusión de hasta dónde llevar la excepción. Hay muchos gobernantes que quisieran colocarse en la excepción, cuando debería ser sólo eso, excepción; el acceso debería abrirse en la información pública permanente y, claramente, como ya dice la Constitución, no se debe justificar el interés de la persona por conocer; creo, también, que es muy bueno que se avance en el acceso por vías remotas, y yo insistiría mucho y estamos insistiendo mucho en promover el acceso permanente.

Está muy bien que se facilite el mecanismo del SISI, que ahora va a transitar al INFOMEX; eso va a ser una muy buena noticia, pero lo importante es que uno no tenga que solicitar la información, sino que la información esté ahí.

Sólo se debería solicitar información cuando es súper especializada. Si uno quiere los oficios de un determinado periodo para un determinado tipo de obra, por supuesto, no van a estar en Internet, pero todos los estudios, todos los convenios, todo lo que tiene que ver con la lógica del ejercicio de los recursos y con todo lo que está detrás del ejercicio de gobierno, en una lectura ciudadana y aperturista del artículo 7°, debería ser público; lo que pasa es que la lectura que se hace en el Gobierno, y lo puedo decir con base en experiencias vividas, es reductiva, es decir, lo que no está expresamente ordenado, y de todo lo demás que resulte relevante, es súper discrecional.

Entonces, necesitamos avanzar en este sentido, sobre todo para la política social, que es de lo que estamos hablando.

Lo que ha venido pasando en México -esto ya lo doy por obvio- en los estados y los municipios, es que no hay excepción para los municipios como sujetos obligados. Lo único que les da la Constitución es excepcionalidad para no tener en línea la información,

no para no ser Sujetos Obligados, y ahí hay que ser muy cuidadosos de ese asunto. Los municipios más chicos, donde hay más marginación y más pobreza, son Sujetos Obligados de la Ley, por lo tanto habrá que ayudarles para que organicen los archivos y lo que sea necesario, pero no hay que confundir la dificultad técnica y de recursos que tendrían estos municipios -sobre todo los de Oaxaca, aunque no son los únicos-, con los municipios del norte de Puebla, del sur de Puebla, de Veracruz, que tienen condiciones para facilitar el acceso, y a los que hay que ayudar exigiéndoles.

Lo que ha venido pasando en nuestro país, y de ello tenemos que hacernos conscientes, es que cada vez más los recursos para lo social y la responsabilidad de lo social han sido descentralizados. Los estados son actores relevantes del desarrollo social entendido en sentido amplio.

A partir de las reformas a la Ley de Educación en 1992, y a la Ley de Salud en 1996, toda la gestión y prestación de los servicios de educación y de salud está en manos de los estados, y los recursos, entonces, se transfieren por el Ramo 33, que es un ramo que posibilita la transferencia directa sin intermediación de ninguna Secretaría y, generalmente, por medio de asignaciones que tienen fórmulas, fórmulas que, en su origen, algunas son bastante inequitativas, como la forma en que se transfirió el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASA), que era que les transfirieran los recursos inerciales, presupuestales del capítulo 1000 y de los capítulos de gasto como venían, con lo cual quedó un desequilibrio de origen en los servicios de salud, que se supone que se está corrigiendo.

Lo que quiero decir es que pensamos mucho en que, para reducir la pobreza y lograr desarrollo social en nuestro país, la responsabilidad es del Gobierno Federal, cuando el enfoque de los recursos y de la gestión depende de los gobiernos estatales, y ahí tenemos un serio problema, porque corremos el riesgo de que estados con mejores condiciones, es decir, con menos incidencia y menos proporción de población en pobreza, tengan mucho mejores condiciones para enfrentar esa situación, que los estados que tienen el problema grande y que no pueden modificar estas condiciones.

En lo que quiero llamarles la atención es, cómo, sumados los fondos municipales pintan bien y cómo, claramente, hay un crecimiento sistemático de los recursos descentralizados mediante el Ramo 33 para la educación, para la salud, para lo que es la asistencia. Como por ejemplo el Fondo de Aportaciones Múltiples, y por supuesto para la infraestructura social municipal.

Quiero hacer una aclaración importante, que creo que vale la pena en esta lógica de la que venimos platicando: Hay mucha gente que piensa que la evolución de la política de combate a la pobreza en México es una evolución que va de "Solidaridad" a "Progresas" y a "Oportunidades" pero quiero aclarar, en esta lógica, que se trata de dos esquemas totalmente distintos y que, stricto sensu, la responsabilidad de lo que hacía "Solidaridad"

y el dinero del Ramo 26, que era el ramo de "Solidaridad", es el origen del Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISEM), es el Ramo 33 en el del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social, del cual 80% se canaliza directamente a los municipios.

Entonces, si quieren buscar la continuidad de "Solidaridad" no hay que preguntar si está en el "Progres" u "Oportunidades", sino está en los municipios.

Por lo tanto, fue una reforma democrática de la política social, es decir, fue entregar los recursos y las atribuciones a los municipios, suponiendo con buena lógica que los gobiernos municipales tienen mucha mejor capacidad para decidir cómo invertir en infraestructura social.

El problema es que no se trata de etiquetas; las etiquetas están más o menos bien, aunque habría que revisarlas, porque ya están un poco viejas y la política social ha evolucionado.

El problema es de rendición de cuentas. De acuerdo con los datos que teníamos en SEDESOL, menos del 20% de los municipios informaba sobre el uso del Ramo 33, en particular del FAISEM, porque el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) consiste claramente en darles dinero para que decidan, para que gobiernen, para que pongan los servicios.

Pero el otro no, el otro tenía etiqueta, tenía mandato, era "Solidaridad", era para la pobreza, era para el agua, para la electrificación, para las letrinas, para mejorar las escuelas, las unidades de salud, en fin, de infraestructura social.

Cuando decimos infraestructura social, le debieron haber puesto infraestructura para el desarrollo social y el combate a la pobreza, porque ése era el origen y ése era el mandato, nada más que evidentemente se han hecho muchas obras de ornato, porque también son sociales el turismo, el pavimento, los kioscos, las plazas principales, lo cual no está mal, pero en un país como México requerimos esos recursos para los otros fines.

La dinámica, de todos modos, está en que el actual es un presupuesto contra la pobreza, no el social como era antes, sino son fondos que están directamente destinados a la pobreza.

Lo que ustedes ven ahí (en una gráfica) es justo una inflexión de la Partida en 97 con la creación del Ramo 33, pero no sólo es el Ramo 33 sobre el ejercicio de los recursos el que ejecuta el gasto contra la pobreza; vemos un crecimiento importante de casi 20% en los municipios y 11% en los estados, sólo de fondos federales, de gasto federal. A esto se tendría que sumar el presupuesto propio de los estados destinado al combate a la pobreza.

El problema es que vamos en una tendencia un poco preocupante. En cuestión de concepto, todavía no nos ponemos de acuerdo en cuál es la arquitectura de responsabilidades entre municipios, estados y Federación, en casi nada.

Toda la discusión actual sobre Seguridad Pública y qué tipo de policía necesitamos tiene que ver con la arquitectura de responsabilidades entre municipios, estados y Federación.

Lamentablemente, tenemos una cuestión muy paradójica y con incentivos muy perversos, es decir, a la hora del reparto de los recursos la lógica, digamos, descentralizadora es muy potente en su discurso; en este momento está reunida la CONAGO y están diciendo: "necesitamos más recursos, no es posible que la Federación concentre tanto".

Pero en lógica de rendición de cuentas a mí no me queda tan claro si están rindiendo cuentas claras sobre su compromiso con el desarrollo social y, en particular, sobre la responsabilidad más importante en los estados, que es salud, educación, porque no va a haber desarrollo social si no se invierte en salud y educación, y especialmente para los más pobres.

Entonces, déjenme concluir con tres ideas, una sobre la Federación, una sobre los estados y otra sobre los municipios.

Yo creo que hay una tendencia preocupante a la descentralización de programas sociales, creo que la SEDESOL está de alguna manera intentando revivir el PRONASOL y eso no tiene ningún caso, contradice la Ley General de Desarrollo Social y no es lógico.

Segundo, falta mucha información, no está accesible o no está claramente accesible; se dan los dos casos, información de evaluación y estudios, que está muy escondida, o información que simplemente no está.

Nosotros acabamos de presentar 16 solicitudes para transparentar y abrir todas las bases de datos primarias de los estudios y encuestas que han presentado, y les aviso a nuestros amigos comisionados que ya me empezaron a contestar que no; entonces, ya presentamos recursos de revisión y pronto nos vamos a ver en el IFAI para abrir las bases de datos de todas las encuestas que se pagaron con recursos públicos, porque no es posible que se considere que esa información esté reservada.

Y no basta con que hayan hecho públicos los tabulados que ellos ofrecieron. O sea, las encuestas son públicas en los libros y tabulados que presentan las mismas encuestas, pero no las bases de datos, que es lo que pensamos que requieren, sobre todo los investigadores, de modo que aquí estamos y vamos a estar en la agenda de la evaluación y de la investigación, en ese acceso a las bases de datos.

Y también estamos haciendo un exhorto para que el principal recurso que se destina a la salud en este país -que se ha multiplicado de cero a 2 mil millones en el primer año y a 34 mil en este año, o sea, que se ha multiplicado por 17-, que es el Sistema de Protección Social en Salud también conocido como Seguro Popular de Salud, y que es el principal recurso que está refinanciando, digamos, la protección en salud para quienes no tienen derechohabencia en el IMSS o en el ISSSTE, tenga su Portal de Obligaciones Transparente y ofrezca de modo permanente la obligación.

Así que los vamos a exhortar, porque no están obligados, pero cuando uno maneja 34 mil millones de pesos y cubre a 7,9 y va a llegar a 11 millones de familias, creo que debería tener permanentemente información, sobre todo del ejercicio del gasto.

Termino diciendo que los estados tienen que entregar la información, tienen que entregar información; no sé si lo que presentó el Delegado en Cuauhtémoc está en Internet, porque ésa es la forma, necesitamos saber no sólo cual es el presupuesto, sino de dónde viene.

O sea, la fuente del ingreso, las transferencias y los convenios con la Federación y, para el caso, los municipios, Federación y estados; no sólo en qué van a gastar, sino de dónde vienen los recursos, porque de dónde vienen es mandato.

Por ejemplo, el dinero del Seguro Popular de Salud tiene que ser para atender a la población no derechohabiente en el primero y segundo nivel de atención, por eso necesitamos conocer el origen, el uso y la aplicación, en fin, y los estados que cambiaron la fórmula del Ramo 33, como Puebla -y por eso afectaron a Puebla-, tienen que decir cuál es la fórmula que usan para hacer las asignaciones del Ramo 33.

Y los municipios más o menos lo mismo. Yo creo que hay avances importantes en una dinámica de servicio y acceso a la información a la ciudadanía, hay lógica de gobierno.

Pienso que los portales que vimos aquí están muy bien a ese respecto, pero hay que avanzar en lo otro, hay que avanzar en la lógica de la rendición de cuentas, en transparentar los ramos, los rubros, las fuentes y las evaluaciones sobre cómo se ha usado el Ramo 33.

Ponentes:

A.T. Tiwari, comisionado de Acceso a la Información de la India.

Marta Oyhanarte, subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina.

Rebecca Daugherty, presidenta de la American Society of Access Professionals (ASAP).

Mauricio Merino Huerta, profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)

Moderador:

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.



Retos del cambio: la cultura de la transparencia en los servidores públicos

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Nuestro siguiente ponente es A. T. Tiwari, comisionado de Acceso a la Información de la India, quien también tiene experiencia en organismos de gobierno, particularmente en el Ministerio de Personal y Pensiones Públicas y en el Departamento de Empleo Urbano y Superación de la Pobreza; con esta experiencia mixta académica y de servidor público, llega a la Comisión de Información en la India, es suya la palabra.

TRADUCCIÓN DEL INGLÉS AL ESPAÑOL

A.T. Tiwari, comisionado de Acceso a la Información de la India

Muchas gracias, traigo a mis amigos de México el saludo del Centro de Información del Gobierno de la India.

Cuando hablamos de derecho a la información en el contexto de una sociedad en desarrollo, estamos mirando a la India como un microcosmos. La hemos introducido en 2005, pero desde que esta ley fue aprobada ha habido otras, como un pacto transformacional en la población de la India, especialmente en materia de los servicios civiles y la actitud de los servidores públicos.

Yo quisiera hacerles conocer detalles de esta ley que es el antecedente de lo que quiero someter a su consideración.

Primero, cuáles son las bases de esa ley. La India es un país federal; esta ley fue emitida por el Parlamento de India y fue adoptada por los estados de la India; en ella hay tres tipos de poderes otorgados a las unidades federativas. El Acta RTT o Ley RTT, señala la

información en términos de algo que no define la información como algo que puede ser creado sino algo que ya existe; ésta es la base de lo que es la información en los términos de dicha ley.

Habla de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas; el conflicto entre el derecho a la confidencialidad y el derecho de los ciudadanos a conocer, y la resolución de ese conflicto; cuáles son los regímenes en práctica; las prácticas precisas a adoptar en este contexto.

La Sección Cuatro es la sección más importante de la ley; recurre al gobierno para ofrecer información voluntariamente a petición del público y esta sección en particular nos indica qué áreas de información son las que serán puestas al descubierto; ésta es la sección de las obligaciones, que exige que el gobierno ofrezca la información, toda la información que ha sido enumerada en la sección precedente y que debe estar puesta al acceso público.

La RTT se aplica a la autoridad pública. India es un país que tiene 1,200 millones de individuos y todo lo que se hace ahí se hace a escala masiva; es un tercio del territorio de los Estados Unidos y tres veces su población, así que son escalas sin precedentes en el resto mundo.

Hay una disputa entre qué es la autoridad pública, y la Comisión es árbitro de lo que es la autoridad pública; se ha descrito el derecho a la información, incluso el derecho a inspeccionar trabajos, documentos, registros, tomar notas, extractos o copias certificadas de los registros, tomar muestras certificadas de material, obtener información en forma de desplegados o disquetes, Cd, todo lo que pueda contener información.

También, se establece que las demandas de información deben ser presentadas por escrito así como la obligación de entregar información en un límite de 30 días de la recepción de la solicitud. Si esa información no se divulga en 30 días de la recepción de la aplicación, hay una multa de 20 dólares por cada día de tardanza que pase hasta 45 días. Yo todavía no he visto que esta cláusula se aplique en otros estados, y la tendencia es a retener la información, lo que pone a prueba esta nueva legislación.

El tiempo de límite es la marca clave, es la clave de esta nueva ley que ha sido promovida. Si no se da la información como máximo en 45 días, ante ese retraso el solicitante tendrá derecho a exigirla a los más altos niveles, pero hay excepciones.

Por ejemplo, el solicitante tiene el derecho de quejarse directamente a la Comisión Central de Información contra la no obtención de información o el retardo en la entrega de esa información; entonces se decide que, si hubo alguna falta de parte de cualquier oficial a cargo de divulgar esa información, se apliquen las sanciones que procedan, las

que pueden ser acciones disciplinarias contra quienes violan las prohibiciones y las cláusulas de esta ley.

El castigo contra esa persona establece una pena máxima hasta de 25 mil rupias, que son como 500 dólares, y dado que el nivel de salario en India es bastante bajo, 500 dólares de castigo sería bastante significativo.

El derecho a la información tiene una estructura de tarifas, hay un costo para el acceso a la información, pero a los individuos considerados de nivel de pobreza se les da acceso gratuito a la información.

Hay tres niveles, el oficial, el de la oficina de información pública, y el tercer nivel es la Comisión Central de Información.

Las autoridades públicas reciben hasta 20 mil solicitudes de información que irán hasta la Comisión Central de Información, lo que significa que casi 98% de las solicitudes son procesadas al nivel de la autoridad pública de información en términos de revelación de información.

El régimen es tal, que las autoridades públicas seleccionan su propio centro de divulgación de información, pero la Comisión Central de Información es seleccionada por un Comité que incluye a los ministros y al Primer Ministro de la India; ellos son los que seleccionan y designan a los comisionados y todos son jueces de la Corte Suprema.

Aquí termino mi presentación y ahora les daré algunos aspectos de la información relativos a una sociedad en desarrollo.

El enfoque positivo en la Ley RTT nos hace ver que sí hay derecho a la información, sin embargo, en el contexto de las sociedades en desarrollo sus sistemas no han establecido debidamente el derecho a retener información, porque sólo habrá accesos limitados, porque el enfoque basado en el derecho es que es el derecho a la información sólo puede ser respetado mediante la solicitud correspondiente.

Pero se plantea que el sistema gubernamental debe dar un acceso amplio a la información y no solamente a petición. Entonces, la cuestión es ver qué tan abierto está el Gobierno a entregar la información sin que le sea solicitada.

Podría haber una divulgación muy superficial de información y los servidores públicos saben cómo divulgar información sin decir gran cosa. En tal caso, tendrán un gobierno que todavía queda encerrado en muchos trucos de secreto.

Los británicos nos han heredado un sistema que permitía ocultar información al pueblo. Casi era rutina decir que cada documento en tal o cual secretaría era confidencial, salvo disposiciones opuestas. Divulgar era la excepción. Ahora la Ley RTT cambió todo esto.

Ahora la excepción, la confidencialidad es la excepción. Por esto, una característica de un sistema muy común en India era que el secreto oficial era más para proteger a los oficiales que a los secretos mismos.

La Ley RTT va más allá del secreto oficial, y ahora, cuando se niega a una persona ahora hay que darle una explicación clara de por qué esa información no se le proporciona.

En un principio hubo mucha resistencia de parte de los servidores civiles. No estaban acostumbrados a dar a la gente la información sobre una base de igualdad, tampoco estaban acostumbrados a dar explicaciones. Estaban acostumbrados a mantener todo bajo el rubro de discreción, que eran unas cantidades masivas de información.

El servidor civil no tenía ninguna obligación de explicar a la gente por qué recurría a esa discreción, de modo que todo se hacía judicialmente. La transmisión de información se tenía que lograr judicialmente, había que exigirla judicialmente con procesos costosos y muy tardados

Los parlamentos realmente no eran responsables obligados a hacerlo, por lo cual, en razón de restricciones de tiempo muchas veces la información no era proporcionada con oportunidad.

Ahora, la nueva ley ha dado un instrumento a los ciudadanos, las herramientas para cuestionar directamente a sus autoridades, es democracia directa que les da derecho a cuestionar haciendo preguntas y de esta manera se garantiza la rendición de cuentas.

Hoy la India ha mejorado en el transcurso de estos dos años en materia de transparencia, y también en cuestión de rendición de cuentas ha habido un efecto directo sobre la corrupción. La corrupción también tiene un impacto sobre las personas que viven en las áreas rurales del país. Muchísimas personas viven bajo un nivel de pobreza o con menos de dos dólares al día.

Yo no tengo todavía herramientas para ver, para evaluar cómo los más pobres y los más desprotegidos han respondido, porque tienen miedo del sistema. En esto la sociedad civil debe intervenir, y deben comenzar a trabajar, señalar constantemente al Gobierno por no tomar acciones específicas en este sentido; hay que hacer que la gente haga preguntas elementales acerca de sus certificados de la escuela, de los niños, cuestiones elementales y, simplemente hacer estas preguntas, opera la magia en sus formas de vida, así como de exigir responsabilidad del gobierno.

Hagan preguntas, las preguntas son más importantes que las respuestas. Yo creo que si nuestras ONGS enseñan a la gente a hacer preguntas habrá una transformación maravillosa.

Muchas gracias por haberme dado su atención.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Muchas gracias al Comisionado Tiwari, gracias por su comprensión, dadas las exigencias temporales, y nuevamente en nombre del Instituto le expresamos nuestra plena gratitud por su presencia en esta conferencia en México.

Sabemos que es posible que se retire de la Mesa por las restricciones a las que él mismo está sujeto con relación a su regreso a la India.

Presento ahora, para cambiar al canal de español, a doña Marta Oyhanarte, quien nos honra con su presencia.

Ella es abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires en donde se graduó con honores. Ha sido mediadora del Registro Oficial del Ministerio de Justicia de la Nación, cofundadora y presidenta de la muy reconocida Fundación Poder Ciudadano.

Ha trabajado como directora del Centro para la Participación y Control Ciudadano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ha sido miembro del Consejo Académico del Instituto de Promoción de Derechos Humanos bajo un convenio que se estableció entre el gobierno argentino y la Organización de las Naciones Unidas.

Ha sido legisladora de su ciudad y actualmente es Subsecretaria para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia y es Directora Nacional del Programa Autoridad Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios. Adelante, por favor.

Marta Oyhanarte, directora Nacional del Programa Autoridad Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios.

El tema que nos convoca es en este caso, en este panel, la Cultura de la Transparencia en los Servidores Públicos; yo diría que la cultura de la transparencia es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país. Por consiguiente, esto nos incluye absolutamente a todos. Quiero señalar cuál es el estado de situación en Argentina y que seguramente se repite en muchos de nuestros países.

El Informe de Desarrollo Humano en Argentina, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2002, afirma que sólo el uno por ciento de los encuestados menciona al derecho a la información como un derecho relevante para la democracia.

Estos datos son corroborados por un programa de auditoría ciudadana que yo dirijo en Argentina, que evalúa la calidad de la democracia en el municipio, y de esto surge que no más del uno y medio por ciento reconoce el acceso a la información como un derecho.

Y de este uno y medio por ciento sólo un mínimo porcentaje sabe cuáles son los canales adecuados para exigir información. Cuando se solicitan palabras asociadas a la democracia en la mayoría de los casos no aparece la palabra información.

Cuando se pregunta si conoce otras formas de controlar a los gobernantes que no sea a través del voto, aproximadamente 80% dice que no conoce y 20% dice conocer alguna, menciona quejas, cacerolazos, que es una manera muy argentina de reclamar, batiendo cacerolas en lugares públicos, llamados a los medios de comunicación, cartas de lectores, denuncias a algún partido de oposición, etcétera, pero no el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto en relación con la ciudadanía en general.

Les voy a contar una anécdota relacionada con servidores públicos, quizá ahí está planteada una situación un tanto exagerada, pero en uno u otro sentido se vive esta convicción.

En uno de los lugares donde nosotros realizamos el programa de auditoría ciudadana es una localidad de aproximadamente 50 mil habitantes; una de las partes de la evaluación consiste en relevar toda la normativa vigente, buscar una cierta información relativa a esa comunidad y cuando comenzamos a preguntar nos decía el intendente, "eso lo debe tener Tito", seguíamos preguntando por otra cosa y decía, "sí, sí, Tito", y yo pensaba bueno, qué sigla extraña con esa T de transparencia, I de información, ¿cómo será?

Finalmente resultó que Tito es un funcionario de esa comunidad quien, como el intendente nos dijo, es una persona ordenada, prolija, un funcionario de hace muchos años en este lugar; entonces, tiene la información en su casa porque ahí tiene más espacio, mientras que "acá, en las oficinas del municipio, no tenemos lugar".

Esto creo que marca con total claridad cuál es la sensación de los funcionarios respecto de la información; ¡vaya uno a hacerle comprender a Tito que esta información que él tiene en su casa no le pertenece sino que es pública!

En Argentina, a pesar de que el secreto a la información está fuertemente instalada, hay en algunas provincias leyes de acceso a la información bastante mal implementadas, debo decir, y también ordenanzas -que son las normas con las que se rigen los municipios-, hay ordenanzas de acceso a la información, las que se dictan desde las autoridades municipales.

Todavía no hay una Ley Nacional en Argentina, pero la habrá pronto; lo que sí hay es un Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones.

En el año 2003, cuando nosotros asumimos, justamente para trabajar la mejora de la calidad de la democracia que, entendemos, es el sustento básico para que la cultura de la transparencia se instale, decidimos -y el presidente Ernesto Kirchner lo sancionó en

ese momento a través de un Decreto- incorporar herramientas de participación en la Administración Pública nacional, lo cual fue nada más y nada menos que ponerle marco normativo a un trabajo que venían realizando organizaciones de la sociedad civil, la oficina anti corrupción que depende del Ministerio de Justicia y nosotros mismos, la Subsecretaría para la Reforma Institucional.

Este texto consta de cuatro Reglamentos, que son reglamentos concisos, concretos, fácilmente comprensibles; uno es el de audiencias públicas que le permite a aquella autoridad que tiene que tomar una decisión o a una persona que lo pide porque le parece que esa decisión es importante, establecer ese espacio para que esa decisión pueda ser debatida, que cada uno pueda expresar sus intereses, su conocimiento al respecto.

Luego tenemos la publicidad de la gestión de intereses, esto es, lo que se conoce en otros lugares como Ley, en este caso Decreto para regular los lobbies, es decir, a través de este Reglamento todas las audiencias que son solicitadas a los funcionarios públicos y que, se realizan o no se realizan pero se hacen en función de un interés determinado, tienen que ser registradas y son de acceso público; en este momento hay un registro único para acceder a esas audiencias, con un potente buscador que permite que se acceda a través del funcionario obligado de la dependencia y de la persona que solicitó la audiencia.

Luego está la elaboración participativa de normas, que es otro procedimiento participativo que permite que una autoridad -siempre del Poder Ejecutivo Nacional porque, repito, esto no es una Ley, es un Decreto que alcanza sólo al Poder Ejecutivo Nacional- decide (o también una persona puede pedirlo) hacer un proyecto de normas administrativas o un proyecto de ley, con participación de la ciudadanía, escuchando sus sugerencias y trabajándolo en conjunto.

Además tenemos las reuniones abiertas de los centros reguladores de servicios públicos, que permite a la ciudadanía estar presente en reuniones de estos entes que rigen cuestiones que son muchas veces fundamentales para la vida cotidiana de la ciudadanía.

Y el otro Reglamento es justamente el Acceso a la Información Pública, el cual contempla todos los estándares internacionales, y es un Reglamento que está en plena vigencia en este momento en Argentina.

Tenemos un Decreto, no tenemos la Ley, como ya les dije, pero veamos que es la primera vez que un Presidente de la nación obliga a su administración a cumplir con estos mecanismos de participación, lo que no es poca cosa.

Tenemos esto, pero la norma, por modesta que sea, tiene que ser implementada, ¿y qué quiere decir implementada? Bueno, implementar quiere decir nada más y nada menos, hacer operativa una decisión básica de política, en este caso, una norma.

Para esto, nosotros decidimos realizar un doble abordaje que es hacia el Poder Ejecutivo Nacional, es decir, ejercemos un rol facilitador hacia el interior del Poder Ejecutivo Nacional y también hacemos una apertura a la ciudadanía.

Ustedes imagínense, bueno, lo sabe cada uno de ustedes que trabajan en esta temática, que estamos en realidad hablando de una transformación cultural, y esto implica que trabajamos con miles de personas, personas que tienen distintos intereses, que tienen distintos tiempos, que tienen distintas expectativas.

Por consiguiente, cuando se habla de implementar hay que tener no sólo capacidades técnicas, sino una visión temporal de mediano y de largo plazo para ir desarrollando una estrategia colaboradora, eficiente y, por supuesto, una estrategia que comprenda o involucre al conjunto de los agentes sociales.

Esto es lo que nosotros estamos haciendo con este doble abordaje sistémico que nos permite, justamente, ir transitando este camino para la transformación cultural o ensanchando estos pasillos para que la transparencia pueda tener cada vez mayor vigencia.

¿Cuáles fueron los obstáculos?

Nosotros pensamos que obstáculo implica problema, implica impedimento en general, pero nos hace tener una actitud reactiva; nos gusta ver los obstáculos como desafíos, porque los desafíos son aquellos que nos invitan a trabajar fuertemente hacia la construcción de un sistema distinto. Y aunque para nosotros los obstáculos son desafíos, está la cultura del secreto; se enfrentan dos partes, la ciudadanía que es informada y los servidores públicos que se sienten propietarios de la información, porque es una convicción que se tiene desde la Administración Pública: "si nosotros tratamos de ser más transparentes la eficiencia decae, porque no podemos dedicarle tiempo a contestar tantos pedidos y nosotros tenemos que hacer nuestro trabajo", pero bien probado está que de ninguna manera es así, sino que justamente la transparencia mejora la eficiencia.

Hay restricciones presupuestarias, pues por lo general no se dedican partes importantes del presupuesto para esto, porque esto parece como nuevo y muchas veces hasta como incómodo. Entonces tenemos que ir adecuándonos a lo que son los magros presupuestos con los que contamos.

Hay problemas de coordinación. Las distintas áreas del Poder Ejecutivo tienen desarrollos distintos, sus agentes son distintos, no nos olvidemos que trabajamos con personas

entre las que algunas tienen mucha antigüedad en la Administración Pública, otros no tanto, algunas tienen un tipo de capacitación, otras no tanto.

También surgen conflictos de interpretación normativa, porque cuando hay una norma que no es la única que rige, sino que está en medio de un sistema de normas, hay que ver cómo se conjuga cada una de ellas. Por supuesto, para todo ello hay capacitación insuficiente y, además, le tenemos que agregar las dificultades tecnológicas, porque en algunos casos se manejan bien las nuevas tecnologías, en otros no tanto.

Nosotros hemos venido desarrollando el modelo de gestión que hemos establecido, y es una red de enlaces. Éste es el corazón de nuestro modelo de gestión. Cuando este decreto se puso en marcha nosotros éramos muy pocas personas, somos todavía pocas personas en la Subsecretaría, así que dijimos que solos no vamos a poder y tenemos que lograr que en cada jurisdicción del Poder Ejecutivo se designen enlaces, que son las personas que van a tener la comunicación con nosotros y van a apoyar en cada uno de sus lugares esa norma operativa.

Estas personas que no fueron designadas al efecto, sino que son personas que ya venían trabajando ahí y que son amigables a la idea -ustedes saben que siempre hay personas que son amigables al cambio, pero hay otras que no-, así que trabajamos con aquellos que tienen en mente la posibilidad del cambio.

En este momento hay alrededor de 200 personas que son enlaces, sub enlaces y responsables de acceso a la información, que son el corazón de este modelo de gestión, lo que nos permite ir adelantando en la implementación de la norma.

Estamos optimizando los recursos humanos, estamos estableciendo criterios interpretativos para aquellas normas que no se sabe si están en un nivel superior o igual, cuál rige, cuál no; estamos trabajando en la organización de archivos, porque muchas veces la información no está organizada.

Muchas veces no hay mala fe de parte del servidor público cuando dice: "yo no lo puedo dar porque no lo tengo, porque no lo encuentro". Entonces, esto requiere todo un trabajo previo de organización. Tenemos una página web "Mejor democracia", donde justamente vamos buscando los datos de los enlaces, las capacitaciones periódicas que vamos brindando, donde está el Registro Único de Gestión de Intereses, donde están también las novedades que van surgiendo en relación con este tema. Quiero decirles que en este momento es una de las páginas del Poder Ejecutivo Nacional que recibe más visitas.

Y también estamos articulando con la sociedad civil, en este abordaje que les decía sistémico donde, por supuesto, la situaciones no son siempre fáciles, como les decía hay

intereses distintos, hay expectativas distintas, tiempos variados, pero realmente podemos decir que con muy buenos resultados.

Monitoreo y seguimiento que no sólo hacemos nosotros, sino que les pedimos a las organizaciones de la sociedad civil que hagan y, en algunos casos, lo estamos haciendo a través de proyectos conjuntos, y después trabajamos con los gobiernos locales, porque lo vimos en el panel anterior también. Es en los gobiernos locales donde, finalmente, la democracia se muestra en su mayor evidencia, con sus posibilidades y con sus limitaciones. Y la cercanía, por supuesto, hace mucho más accesibles los cambios.

Ya para terminar, éste es el sitio: mejordemocracia.gob.ar, al que ustedes están invitados a acceder. Estamos anunciando aquí el Segundo Encuentro Anual de Enlaces en el Día Internacional del Derecho a Saber, donde vamos a tener justamente también la visita de uno de los integrantes del IFAI, para que pueda contarles ahí a nuestros funcionarios cómo funciona el INFOMEX, porque una de las novedades es que vamos a incorporar lo que entre nosotros va a ser el INFORMAR, que va a estar realizado a imagen y semejanza del INFOMEX, con la muy preciada colaboración, por supuesto, de los integrantes del IFAI.

Seguramente se va a firmar un convenio en el mes de noviembre, convenio que firmarán ambos presidentes de nuestros respectivos países.

Ustedes pueden ver las estadísticas que vamos colocando, también las novedades, los criterios interpretativos, el registro de audiencias de los funcionarios públicos, que en este momento ya cuenta con más de 30 mil audiencias de funcionarios que se han hecho públicas.

Y como les decía al comienzo, esto es una tarea complicada, que requiere del compromiso de todos los actores sociales. Y nuestro compromiso es alentar una transformación cultural a través de la participación responsable de todos. Esto lo hacemos entre todos, o no lo hace nadie, y esto lleva tiempo.

Muchas gracias por su atención.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Gracias a Marta. Paso ahora la palabra a Rebecca Daugherty, Presidenta de la American Society of Access Professionals. Ella tiene una formación de periodista, de abogada y con una amplia experiencia en materia de la defensa del derecho a la información.

INTERPRETACIÓN DEL INGLÉS AL ESPAÑOL

Rebecca Daugherty, Presidenta de la American Society of Access Professionals.

Yo soy Presidenta de una organización que existe para promover a los profesionales que quieren acceso a las leyes de la información y para incrementar su profesionalismo.

Hace 30 años me uní a esta organización cuando yo era una persona ávida de información en la Oficina de Manejo de Tierra en el Ministerio del Interior.

Para mí lo importante era que la asociación, para la que nadie quería hacer el trabajo, avanzara, de modo que fue lo mejor para la organización, que yo me les apareciera.

En 1980 hubo mucha gente respondiendo peticiones de libertad de información en el Departamento de la Defensa; un viejo agente del Departamento de Bienestar intervino ahí, y teníamos un guardia forestal que había sido herido en el desempeño de sus funciones, en fin, fue un esfuerzo muy exitoso en el que cada quien tenía que desempeñar un papel.

La agencia no sabía quién respondería a las solicitudes, pues no les gustaba la libertad de información. Una vez oí a un oficial decir "nosotros no hacemos libertad de información aquí". Recuerdo que no teníamos los beneficios de otras leyes de libertad de información.

Cuando trabajábamos en Dawes, no era una organización tan sofisticada como lo es ahora. Entonces, la gente pensaba que no hay tiempo para trabajar sobre libertad de información, que tiene trabajo de verdad que desempeñar. Entonces, las peticiones no tenían respuestas; estábamos muy enojados con la gente que supuestamente procesaba las solicitudes de información, pero ahora podemos trabajar con mucha mayor dignidad que antes. Nos tomó muchos años alcanzar cualquier nivel profesional y de reconocimiento.

Como miembro de la Sociedad Americana de Profesionales del Acceso, puedo decir cómo es que se ha transformado esa organización inicial, lo que significa que sí ha funcionado.

Noventa por ciento de la gente que trabaja en mi organización son miembros del gobierno, gente que trabaja sobre oficiales de información, oficiales de privacidad dentro de los gobiernos, y yo soy del pequeño porcentaje que labora en esta organización que no ha trabajado ni es miembro del Gobierno.

Entre los varios representantes de gobiernos locales, abogados, periodistas, organizaciones no lucrativas, estoy segura de que muchos han trabajado en los archivos de Seguridad Nacional.

En Washington, los archivos de seguridad han sido un actor importante en la actividad de los periodistas para el derecho a la información. Entonces la gente accede a veces a nosotros sin experiencia, la gente no crece para convertirse en oficiales de derecho a la

información, pero una vez que tienen la información pueden avanzar y convertirse y acudir a agencias de mayor envergadura, y gran parte de ello proviene del aliento que han recibido de las organizaciones que apoyaron.

La agencia no es una agencia gubernamental, aunque incluye a muchos miembros del Gobierno, y hemos podido cerrar, hasta cierto punto, la brecha entre los peticionarios y la gente del Gobierno.

Hay cierta hostilidad en ciertos cuadros donde la gente está demasiado ajetreada en ambos lados, pero vemos que los programas de capacitación que damos implica a gente de todas las partes que tienen especialidad en todos los aspectos de la cuestión. Gente que tiene planes para expedir información en formas novedosas, gente que no tiene la información que tenía, pero tienen ideas de cómo el Gobierno podría trabajar mejor. En este sentido, esa gente no se encuentra solamente en los restaurantes chinos que hay afuera de donde vivo, sino que ahora tenemos programas de capacitación mayores, atendidos por cientos de personas.

Este año próximo, en marzo, vamos a tener una Conferencia Nacional de Capacitación en Las Vegas, lo que ya hicimos hace muchos años, y vamos a tener otra conferencia de capacitación en Washington en el mes de mayo.

En diciembre tendremos un simposio igual, que no es conferencia de capacitación, no enseña a la gente cómo procesar la libertad de información, pero nos dará idea de lo que será el futuro de la información, con cuestiones interesantes en materia de formación, la cuestión de privacidad y otros temas similares.

Contestaremos a preguntas maravillosas a los profesionales del acceso, como interesarnos en esto, y hay gente que viene y no quiere participar en el derecho a la información, odian hacerlo y, más adelante, resulta que están fascinados del trabajo y éxito que han alcanzado y de las decisiones tan trascendentales que han de tomar, esto les entusiasma mucho.

Traemos algo más a la Mesa, no somos sólo una línea de compañía, no somos solamente la línea que corresponde al Gobierno; en la mayoría de los programas de capacitación en años recientes, se ha hecho una negociación con el Departamento de Justicia; hemos tenido oportunidad de examinar esos peticionarios locos que piensan que uno no tiene más que hacer, y que piensan que tratan con burócratas y presentan solicitudes loquísimas.

En negocios hablamos de lo importante que es hablar, comunicar entre nosotros, porque cuando los periodistas presentan solicitudes, éstas son demasiado amplias y, aunque

en general obtienen lo que piden, sus solicitudes son demasiado amplias, son dirigidas a una agencia gubernamental que implicará como mil diferentes departamentos, y mandan la misma carta a mil departamentos diferentes, pidiendo información que ni les interesaba, para empezar.

Todo eso pudo haber sido manejado con una llamada telefónica, "me va a tomar un tiempo tremendo, ¿está usted segura que lo necesita?", y la periodista dice "lo quiero para la semana próxima"; eso no siempre sucederá, desde luego, pero hay maneras de encontrar una solución que convenga a todos.

La información toca todas las áreas del Gobierno y como reporteros hay que exponer corrupción, exponer fallas del Gobierno, pero hay mucho más que es nuestro trabajo, dónde están excavando en busca de aceite, qué tan cerca está mi casa del ducto de gas, qué información hay sobre el SIDA, salud mental, cuál es el lugar forestal donde puedo ir de vacaciones, qué necesito para viajar de un país a otro; los gobiernos tienen magníficas librerías, no sólo información sobre ellos mismos, sino sobre todas las áreas que afectan sus actividades, tierras públicas, bienestar, especies en peligro de extinción, qué es lo que encuentran, éstas son cosas a las que tienen acceso si hacen uso de las leyes de libertad de expresión y si lo usan, el Gobierno está haciendo exactamente lo que tiene que hacer; también se encuentra información en contra de la corrupción y sobre muchas cosas muy importantes.

Les felicito por esta nueva ley que todos disfrutaremos como lo hemos venido haciendo.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Terminaremos con la intervención de Mauricio Merino.

El Doctor Mauricio Merino es Profesor Investigador del CIDE, actual Director de la División de Administración Pública y tiene una amplia experiencia en el mundo académico y en el servicio público; es una pluma crítica y rigurosa, muy reconocida y referida en materia de la difícil construcción de un sistema político más democrático, con un gobierno eficiente y honesto que rinda cuentas.

Mauricio Merino Huerta, Director de la División de Administración Pública

Voy al grano. Me han invitado a pensar junto con ustedes sobre la cultura de la transparencia en los servidores públicos y empiezo por decir dos obviedades, la primera es que la definición de cultura, ya de suyo es una definición muy compleja porque incluye prácticas, costumbres, valores, tradiciones, creencias que combinadas nos dan

una señal de identidad y un sentido de pertenencia dentro de un espacio histórico y de un espacio físico, de manera que es complicado saber con precisión a qué cultura nos estamos refiriendo cuando le ponemos este atributo de la cultura de la transparencia.

No hay datos concluyentes que me permitan referir o tratar de medir todo ese paquete, de suyo es ya muy complicado hacerlo, se intenta de distintas maneras y se llega a poco, pero sí sabemos que de acuerdo con todos los datos disponibles, a la vista las encuestas de valores que se van levantando recientemente, tenemos al menos tres problemas.

Uno, es que hay una desafección creciente con la democracia como régimen político, dada la expectativa caída que se tiene con los resultados de la democracia, más que con el régimen democrático en sí mismo; hay una caída también en las expectativas sobre los actores de la democracia, muy particularmente los partidos políticos y los congresos, el Congreso en particular, y tenemos también una idea de que el poder político en México ha de ejercerse por alguien, a nombre de los ciudadanos, sin que necesariamente los ciudadanos hayan logrado asumir los valores propios de la calidad de la democracia, que como muy bien decía Martha, como han dicho todos en la Mesa, es en realidad un esfuerzo colectivo.

De manera que con estas reflexiones, yo prefiero en cambio girar hacia tres obras que considero clásicas, y venía a recomendar libros, pues qué mejor. Primero, quiero citar La Paz Perpetua de Kant, y quiero referirme a Sobre la libertad, de John Stewart Neill y a una conferencia espléndida de Max Weber titulada La política como vocación.

Kant vinculó la Ilustración, la idea de la Ilustración precisamente con la publicidad, la razón humana de la mano de la deliberación y ambas, razón y deliberación, como secuela de la capacidad de los seres humanos para comprenderse sin necesidad de acudir a otros que les expliquen quiénes y qué son, o peor aún, qué quieren, o todavía peor, qué deben.

Kant nos propuso imperativos categóricos, pensando que con la construcción de la razón es suficiente precisamente para construir cultura, cultura entendida como proceso de civilización, y también nos dijo: "Que todo aquello que no se puede decir en público - éste es un imperativo que me gusta mucho referir en este tipo de asambleas-, todo aquello que no se puede decir en público es injusto". Aunque se pueda explicar, en cualquier caso es injusto.

Ya vemos acá cómo las restricciones que se oponen al acceso a la información tienen que ver con la guerra, con la violencia expresada como Seguridad Nacional y expresada como datos económicos, secretos, etcétera, en todo caso injusto desde el punto de vista social.

Por su parte, John Stuart Mill, On Liberty, "Sobre la libertad", defendió la necesidad de

construir la libertad, no de darla por hecho sino de construirla, una libertad construida a su vez en la deliberación pública, en el respeto mutuo y en la existencia, por cierto, de un gobierno profesional y abierto al escrutinio de los libres.

Es muy probable, salvo corrección de ustedes, que ese libro, *On Liberty*, sea el primer alegato filosófico y político moderno a favor de una cultura del servicio público, basada a la vez en la libertad de los individuos y en la transparencia y la profesionalidad, y habla del profesionalismo del gobierno, que Mill explica como si fueran una sola cosa transparencia y profesionalismo.

Por su parte, Max Weber en esta obra muy conocida y muy frecuentada, *La política como vocación*, defendió la ética de la responsabilidad; responder ante los demás, responder a los demás y establecer con ellos la ruptura de los intereses parciales que tienden sistemáticamente a capturar la política, a capturar la Administración Pública y que corrompen el espacio público.

Reunidos estos tres textos que recomiendo enfáticamente a ustedes, nos recuerdan tres valores básicos, la justicia, la libertad y la responsabilidad, y nos dicen que justicia, libertad y responsabilidad van de la mano, pero todos ellos se realizan en el espacio público, no en el privado. El espacio público, que es el espacio de todos y que ha de ser literalmente público.

Mucho más tarde, Hannah Arendt comprendería que esos elementos son también el antídoto de toda tentación totalitaria, y en México Nora Rabotnikof nos ha obsequiado una síntesis notable: "Lo público que es de todos, lo público que es lo conocido y lo público que es lo abierto e incluyente".

Y yo añado, por mi parte: La corrupción a la luz de estos valores puede ser definida como la apropiación ilegítima del espacio público en cualquiera de sus manifestaciones. Es corrupto quien se adueña del espacio público, y es probable que la peor forma de corrupción, por su poder destructivo, sea precisamente la del ocultamiento. Si no sabemos no podemos.

Creo que en México estos términos están poco aclarados, poco internalizados. Pensamos, por ejemplo, que el control y más todavía el control de la legalidad es el antídoto de la corrupción, es un control, sin embargo, que muchas veces por controlar oculta.

Pero yo pienso, en cambio, que el verdadero antídoto de la corrupción es la rendición de cuentas, no es el control de la legalidad, aunque éste importe, aunque éste sea parte del proceso administrativo; pero no es el antídoto correcto.

La batalla cotidiana en contra de la apropiación ilegítima del espacio público es la transparencia, es la rendición de cuentas.

Yo considero que un error reciente ha sido buscar la defensa de esos tres grandes principios a través solamente del control de la legalidad; no lo descarto, pero es insuficiente, se piensa que si cumpla con la ley en los mínimos estoy a salvo.

Estoy a salvo sí, pero estoy a salvo para mi defensa, no para la defensa del espacio público, no contribuyo, sin embargo, a la justicia, a la libertad y a la responsabilidad. Así puede sucedernos con la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública: cumpla, pero cumpla con los mínimos.

Es una tesis que ya ha planteado David Arellano. Al fijar los mínimos, los servidores públicos tienen la tentación de quedarse exactamente en los mínimos.

¿Qué podemos hacer? Pues intentar cambiar esta lógica. La verdadera rendición de cuentas sólo sucede en el espacio público, no entre contralores y funcionarios públicos.

La verdadera rendición de cuentas requiere de información para garantizar el acceso a la información. Necesita cuentas, literalmente las cuentas para rendir cuentas y necesita responsables para fincar sistemas de responsabilidades. No puede haber acceso a la información sin información. No puede haber rendición de cuentas sin cuentas, y no puede haber sistemas de responsabilidades sin responsables.

Éste, creo yo, tendría que ser el cambio de fondo en la cultura de la transparencia de los servidores públicos. Confrontarlos con el espacio público y no sólo con los mínimos establecidos por la ley. Confrontarlos con el público, ante el público y para el público. Como lo quiere la democracia.

Esta cultura, sin embargo, no está todavía arraigada en México, y creo que no podremos cambiarla, lo digo con sinceridad y con respeto, mientras no salgamos de esa trampa.

No sólo se trata de defender los órganos y las leyes que apuntan hacia la transparencia. Ya ven ustedes, se agotó el plazo constitucional para que el Congreso nos regale una nueva Ley, y no han cumplido. Éste es un problema de responsabilidad frente al espacio público.

Se trata entonces de construir responsabilidad, justicia y libertad frente al público, de cara al público.

Creo que no hay otra ruta, y que, además, ésa debería ser una de las obligaciones principalmente asumidas por los órganos de transparencia. Muchas gracias.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

Gracias a ti, Mauricio. Crees bien, sobre todo cuando te refieres al problema de los mínimos; aquí yo agregaría el problema de la posibilidad legítima de denegar información aunque se tenga, porque no está documentada.

uando refieras al querido profesor Arellano te invito a referir también a un también muy querido ex colega del IFAI, que hablaba del cumplimiento en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, cumplo y miento.



Ponentes:

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del IFAI.

Alonso Gómez-Robledo Verduzco, comisionado del IFAI.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI.

María Marván Laborde, comisionada del IFAI.

Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada del IFAI.



Clausura

Presentadora: Señoras y señores, hemos llegado a la fase final de esta Quinta Semana Nacional de la Transparencia.

Para el mensaje de clausura, nos concede el honor de su presencia el Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo acompañan el comisionado presidente del IFAI, Alonso Lujambio Irazábal y los miembros del Pleno del Instituto, comisionadas y comisionados María Marván Laborde, Jacqueline Peschard Mariscal y Juan Pablo Guerrero Amparán.

Mensaje:

Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente.

Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, muy apreciado ministro presidente, colegas comisionadas, comisionados, amigos todos.

Déjenme tratar de explorar qué es lo más relevante que se deriva de esta Quinta Semana Nacional de la Transparencia. Para procurar ese ejercicio, empezaré por recuperar una idea básica de una Mesa esencial, a mi juicio, que versó sobre las instituciones de seguridad y la transparencia.

Ciertamente, la acción de la Seguridad Pública requiere de un elemento que, sin duda alguna, es la secrecía, de reserva. Hace un momento, el ministro Ortiz Mayagoitia nos comentaba sobre la complejidad de hacer balances y ponderar cuando dos valores están en tensión; Hay, es verdad, un derecho ciudadano a conocer información sobre aspectos de Seguridad Pública y, al mismo tiempo, está la necesidad de que estas instituciones actúen con una reserva importante.

Pero lo que se deriva de esa Mesa, y esto es algo que quiero empezar subrayando, es que hay una supervisión civil y una participación ciudadana a la espera de transparencia e información sobre Seguridad Pública.

La transparencia, al publicitar lo que hacen los cuerpos policiales, genera confianza entre la sociedad y promueve que los ciudadanos cooperen con ella para el logro de objetivos comunes para todos, que es mayor seguridad.

Aquí se dijo que hay una relación directa, pero inversamente proporcional, entre confianza y opacidad; a mayor opacidad de las instituciones de seguridad, menor confianza, y uno de los retos extraordinarios de la policía de México es ganar la confianza de la gente, y en este sentido, la participación de observatorios ciudadanos o supervisores civiles es una condición necesaria para ese propósito y requiere urgentemente de transparencia.

En ocasiones, los ciudadanos parecemos observar que no hay una comunicación estratégica, una transparencia estratégica, una transparencia focalizada de las instituciones de la Seguridad Pública, y aquí es exactamente donde quería empezar.

Creo que la Semana Nacional de la Transparencia nos ilustra hasta qué punto, por un lado, sí se están construyendo las instituciones para garantizar el derecho de acceso a la información; esa es la transparencia vista como derecho de acceso: yo quiero información, la pido, pero esa es una veta de la política de transparencia, la otra es la estratégica, la que el gobierno implementa para fortalecer su legitimidad y la confianza ciudadana; esa transparencia no depende de que el ciudadano pregunte, no depende de que el ciudadano formule solicitudes, depende de la actitud estratégica del Gobierno.

Por otro lado, respecto de la Mesa de Impartición de Justicia y aprovechando la presencia del Ministro Presidente, yo quiero subrayar un elemento que me parece esencial para nosotros en el debate sobre las averiguaciones previas.

En la Mesa de Instituciones de Seguridad hubo un interesante debate sobre los alcances de las distintas interpretaciones legales, en relación con la necesidad de someter o no el Ministerio Público al escrutinio público, y en qué términos hacerlo.

La Corte -nos dijeron en la Mesa, funcionarios que laboran en ella- ha emitido un Reglamento que establece que, las resoluciones y los expedientes judiciales por supuesto que admiten una versión pública; los asuntos que trata el Poder Judicial son tan complejos como los que trata el Ministerio Público, y el criterio de la Corte es: testemos, protejamos, sí, datos personales y mucha otra información que pudiera causar un daño al interés público, pero no impidamos, dice la Corte, a quien solicite la información, conocer los elementos centrales que nos llevaron a tomar una decisión judicial.

Es decir, la versión pública puede eliminar tanto como se quiera, desde la perspectiva del interés público qué hay que proteger, pero de ninguna manera impedirle al ciudadano

solicitante -dice la propia Corte en su reglamento- conocer en qué se basó la toma de una decisión.

Creo, amigos y amigas, que en torno a la política focalizada o estratégica, hemos visto, en el ámbito de la educación y concretamente a partir de lo dicho por la señora Vázquez Mota, que tenemos la oportunidad de implementar una política estratégica para fomentar la calidad de la educación.

Yo creo, y esto es clarísimo en lo que dijo aquí la Secretaria, que la política de la Secretaría de Educación Pública, ésta que genera ciertas reacciones en la coyuntura presente, se encuentra fundada esencialmente en la transparencia.

Se trata de someter a escrutinio y a prueba la conducta de nuestros funcionarios públicos, empezando por los maestros que educan a nuestros niños y a nuestros jóvenes.

En el ámbito de la información del medio ambiente, tenemos otro ejemplo clarísimo. Fallos de cortes internacionales han permitido extender a los Estados la discusión, ciertamente aún no zanjada, de una cuestión esencial: la de si un gobierno debe asumir la obligación de generar información, aunque no la posea, pues es requerida por la sociedad para estar vinculada a problemas que afecten el interés público. Ésta es otra discusión, quizá más adelantada, pero que convendría que empezáramos a tener.

En otras palabras, el acceso a la información medio ambiental, se dijo aquí, se vincula directamente con la función última del Estado en una sociedad democrática, que debe ser la protección de las personas y la generación de condiciones adecuadas para su desarrollo.

Me parece, pues, que en este ámbito tenemos otro ejemplo de la extraordinaria importancia de la política estratégica de transparencia del Gobierno, para fortalecer su legitimidad y la confianza ciudadana, insisto.

Diputados locales, presidentes municipales, nos hicieron balances muy finos, a mi juicio, sobre las reformas legales en curso y sobre la política de transparencia municipal. Les estamos especialmente agradecidos a nuestros amigos diputados locales y presidentes municipales por su presencia.

Yo quisiera, en todo caso, respecto del otro gran tema -no de la política estratégica, no de la política focalizada, tan urgente para nuestros gobiernos- referirme al tema del derecho de acceso a la información con respecto a la construcción de instituciones para el derecho de acceso a la información, porque, Ministro Presidente, la Suprema Corte de Justicia el martes pasado tomó una decisión fundamental para apuntalar precisamente estas instituciones.

Se propuso definir con precisión qué queremos decir con la autonomía, cuando reza así el artículo 6° constitucional en su nuevo segundo párrafo: "Definir con claridad qué significa especialización, entendida como exclusividad de la materia".

Por primera vez, la Suprema Corte de Justicia hace una interpretación del artículo 6° constitucional, y, debo decir aunque utilice un lenguaje coloquial, para variar, lo ha hecho con el fin de apuntalar a la transparencia.

Nosotros vemos a la Suprema Corte de Justicia y al Poder Judicial, sin duda, desde dos perspectivas: hacia allá van resoluciones del Instituto, cuando terceros perjudicados, empresas privadas y, eventualmente, funcionarios públicos, se amparan y la justicia federal se pronuncia.

Sistemáticamente hemos encontrado que, con criterios muy finos de los colegiados de circuito y de la propia Suprema Corte de Justicia, se suscita un apuntalamiento sistemático de la política de transparencia, y por supuesto, en primerísimo lugar, de la Ley de Transparencia y de su interpretación más extensiva.

Pero, por otro lado, también vemos inevitablemente, aunque no es nuestra competencia juzgarla, la propia transparencia de la Suprema Corte.

Vemos sus Reglamentos, vemos su Canal Judicial, vemos cómo se suman generosamente a INFOMEX para facilitarle al ciudadano la posibilidad de solicitar información a la Suprema Corte.

Nosotros creemos que sólo falta un elemento, ese elemento es legal; se trata de que la Ley Federal de Transparencia debe ser reformada para adecuarse al Sexto constitucional, con el fin de que no solamente el Poder Legislativo, sino los constitucionales autónomos y, de manera muy destacada, el Poder Judicial de la Federación, cuenten con un órgano garante de acceso a la información.

Yo quisiera, y con esto termino, agradecer a todos ustedes su presencia.

En primer lugar, a los funcionarios del IFAI que hicieron posible este acontecimiento; gracias a todos, amigos, a nuestros ponentes, por todas las luces que nos ofrecieron, a nuestros invitados internacionales por su generosidad, no solamente por sus luces, a los funcionarios federales, estatales y municipales interesados en este tema, que han estado con nosotros, por supuesto a nuestros queridísimos colegas en los estados de la Federación.

Pero especialmente, debo decir, a dos actores que nos acompañan aquí, amigas, amigos: en primer lugar, a los ciudadanos, pues el 35% de los que asistieron estos tres días a esta Semana Nacional de la Transparencia, no son funcionarios, no son colegas de los institutos de transparencia, no son ponentes, son ciudadanos que quisieron acudir

aquí interesados en escuchar, en aprender a empujar, junto con nosotros, la política de transparencia.

Y, por supuesto, en segundo lugar, a un personaje muy querido, muy apreciado por nosotros, que es el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia, gracias Ministro por estar aquí, gracias de veras don Guillermo por estar entre nosotros, apreciamos muchísimo no solamente su amistad sino el modo en que la institución que usted tan dignamente preside está contribuyendo a fortalecer la transparencia de la función pública de México.

Gracias a todos por su asistencia.

Mensaje:

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Maestro Alonso Lujambio Irazábal, comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; doctoras, Jacqueline Peschard Mariscal y María Marván Laborde; doctor, Juan Pablo Guerrero Amparán.

Funcionarios de los organismos de transparencia de las entidades de la República, funcionarios de transparencia de la Administración Pública Federal, visitantes de instituciones de transparencia de varios países del mundo, ponentes nacionales e internacionales que participaron en este evento, ciudadanos interesados en el tema de transparencia que han asistido a enterarse de la evolución de este derecho fundamental de los mexicanos.

Señoras y señores, la información es una condición esencial para la toma de decisiones, la democracia constitucional, entre otras cosas, supone la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. En esa medida, la transparencia y el acceso a la información es una condición propia de la democracia constitucional.

El efectivo acceso a la información, facilita el acercamiento de las instituciones con los ciudadanos y de éstos con los órganos públicos. La transparencia es una garantía constitucional que se proyecta sobre todos los ámbitos del quehacer público de nuestro país en lo jurídico, en lo administrativo y sobre todo, en lo relativo a las tareas sustantivas de cada autoridad.

Desde que forma parte del catálogo de garantías fundamentales, el derecho de acceso a la información se ha venido enriqueciendo mediante legislaciones secundarias por

medio de criterios y lineamientos de los institutos de acceso a la información, y también a través de la interpretación jurisprudencial.

Maestro Lujambio Irazábal, como señaló usted en la inauguración de esta Semana Nacional de la Transparencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción inconstitucional número 76 y sus acumuladas 77 y 78 de dos mil ocho, promovidas en contra de las reformas a la Constitución y al Código Electoral del Estado de Querétaro.

Las normas queretanas proponían fusionar a los organismos estatales de derechos humanos y de acceso a la información en una sola entidad, lo que a juicio del Pleno resultó contrario a la Constitución Federal, que establece que los órganos estatales encargados de vigilar la transparencia y el acceso a la información deben ser especializados y gozar de plena autonomía.

Esa autonomía y especialización, se dijo, también se refleja en el diseño orgánico para garantizar la efectividad de este importante derecho; de esta manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación demuestra y apalanca una vez más su vocación auténtica por la auténtica transparencia. El artículo 6° constitucional, seguramente seguirá siendo motivo de estudio y de interpretación para los juzgados y tribunales federales y, desde luego, para el tribunal constitucional del Estado mexicano. Estamos en camino de enriquecer como sociedad, como conjunto democrático, nuestras condiciones de libertad en el acceso al patrimonio público de la información.

Para el Poder Judicial de la Federación, la transparencia y la rendición de cuentas son también un referente para el diseño de nuestras políticas de simplificación administrativa; la transparencia es rentable para la sociedad.

El nuevo portal electrónico de transparencia del Consejo de la Judicatura Federal, por ejemplo, es el resultado de los esfuerzos por lograr una consulta sencilla y precisa de los datos que generan los órganos jurisdiccionales federales, así como el propio Consejo. A través de este portal de Internet, en lo que va del año se han atendido más de doscientas cincuenta mil consultas, lo que podría decirse ha evitado un número similar de trámites y solicitudes de información. Los datos están ahí desde antes de que los soliciten.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación por su parte, abrió un micro sitio sobre aborto con motivo de las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la despenalización de la interrupción del embarazo en el Distrito Federal, que ha recibido más de treinta mil visitas desde el mes de junio de este año.

Con esto quiero decir, que cada vez que colocamos nueva información en nuestros sitios de Internet ahorramos a cada interesado el tiempo y los trámites de solicitud y evitamos también los costos administrativos y económicos que conllevan esos trámites.

El principio de máxima publicidad que consagra el artículo 6° constitucional, está estrechamente vinculado con los principios de eficiencia, eficacia y honradez que rigen a la administración del gasto público según el artículo 134° de nuestra Carta Magna. Se trata de dar a la sociedad toda la información que le sea útil y también de hacer de la transparencia un medio para efficientar el manejo de nuestros recursos económicos.

Al ejercer el derecho de acceso a la información pública y al exigir cuentas a las instancias de gobierno, la sociedad impulsa la mejoría de nuestros diseños institucionales. A partir de la reforma al artículo 6° constitucional, el derecho a la información se convirtió en instrumento de los gobernados para exigir la rendición de cuentas y, sobre todo, para exigir resultados sustantivos de nuestro actuar; por eso es importante la transparencia.

Como he dicho, el acceso a la información es un elemento de nuestra democracia constitucional porque supone un control ciudadano sobre el poder y la participación activa de la sociedad en la toma de las decisiones. Esa participación ha de ser fuente de inspiración para los funcionarios que tienen el honor y la responsabilidad de incidir en la conducción institucional del país y de los servicios públicos.

Señoras y señores, para los juzgadores federales, dos mil ocho ha sido el año de la transparencia judicial.

La transparencia activa, entre otras cosas, consiste en dar a conocer nuestra información aún antes de que nos sea solicitada; se trata, como lo he mencionado en otros foros, de abrir ventanas para que todo interesado pueda asomarse a ver nuestros actos, pero también y sobre todo, significa abrir puertas para que la sociedad acceda por ellas a la información pública, puertas para que los funcionarios podamos, también, salir a dialogar con la sociedad.

Durante esta Semana, la transparencia fue estudiada y vinculada con las diversas tareas que la Constitución encomienda a los tres Poderes y a los tres órganos de gobierno. La transparencia y el crecimiento económico, la salud, la seguridad, la educación y el medio ambiente, son binomios que habrían sido impensables hace apenas unos años.

Hoy, el acceso a la información no se ve como un fin en sí mismo, sino como una herramienta útil para dar mayor efectividad al catálogo de derechos fundamentales y al diseño de nuestro Estado. Esta mañana por ejemplo, llevamos a cabo una reunión con representantes de la Academia, del IFAL, de Transparencia Mexicana y del Poder Judicial de la Federación, para analizar conjuntamente la forma más adecuada de conservar, depurar y controlar los archivos judiciales; porque una vez concluidos los juicios, las constancias devuelven parte de esa información que da cuenta de nuestra forma de decidir las cosas públicas.

Al ser un tema constitucional, la transparencia es un punto de encuentro entre el Instituto Federal de Acceso a la Información, el Poder Judicial de la Federación y todos quienes participaron en esta Quinta Semana Nacional, quienes debatiremos y compartiremos nuestras experiencias y avances en lo futuro, como se ha hecho aquí durante esta Semana.

Procedo a la clausura.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo las catorce horas del día 28 de septiembre de dos mil ocho, declaro formalmente clausurada la Quinta Semana Nacional de la Transparencia; que sea en beneficio de todos.

Muchas gracias.

Memoria de la 5a. Semana Nacional de la Transparencia 2008
se terminó de editar en el mes de diciembre de 2009

Edición a cargo de:
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

2008



ifai

Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

INFORMACIÓN Y CIUDADANÍA ● POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS BÁSICOS: LAS CLAVES DEL
EL DERECHO A SABER Y LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SALUD ● INFORMACIÓN Y
AMIENTO ECONÓMICO ● ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO
A LA INFORMACIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA MEJORA DEL SISTEMA EDUCATIVO ●
MPACTO DE LA INFORMACIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE ● IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 6°
S CRÍTICAS ● LA TRANSPARENCIA EN LA REPÚBLICA: LEYES ESTATALES DE ACCESO A LA
RACIÓN AL MUNICIPIO: TRANSPARENCIA EN LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA SERVICIOS BÁSICOS
● RETOS DEL CAMBIO: LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS ●
INFORMACIÓN Y CIUDADANÍA ● POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS BÁSICOS: LAS CLAVES DEL
EL DERECHO A SABER Y LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SALUD ● INFORMACIÓN Y
AMIENTO ECONÓMICO ● ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO
A LA INFORMACIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA MEJORA DEL SISTEMA EDUCATIVO ●
MPACTO DE LA INFORMACIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE ● IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 6°
S CRÍTICAS ● LA TRANSPARENCIA EN LA REPÚBLICA: LEYES ESTATALES DE ACCESO A LA
RACIÓN AL MUNICIPIO: TRANSPARENCIA EN LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA SERVICIOS BÁSICOS
● RETOS DEL CAMBIO: LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS ●
INFORMACIÓN Y CIUDADANÍA ● POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS BÁSICOS: LAS CLAVES DEL
EL DERECHO A SABER Y LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SALUD ● INFORMACIÓN Y
AMIENTO ECONÓMICO ● ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO
A LA INFORMACIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA MEJORA DEL SISTEMA EDUCATIVO ●
MPACTO DE LA INFORMACIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE ● IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 6°
S CRÍTICAS ● LA TRANSPARENCIA EN LA REPÚBLICA: LEYES ESTATALES DE ACCESO A LA
RACIÓN AL MUNICIPIO: TRANSPARENCIA EN LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA SERVICIOS BÁSICOS
● RETOS DEL CAMBIO: LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS ●
INFORMACIÓN Y CIUDADANÍA ● POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS BÁSICOS: LAS CLAVES DEL
EL DERECHO A SABER Y LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SALUD ● INFORMACIÓN Y
AMIENTO ECONÓMICO ● ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO
A LA INFORMACIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA MEJORA DEL SISTEMA EDUCATIVO ●
MPACTO DE LA INFORMACIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE ● IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 6°
S CRÍTICAS ● LA TRANSPARENCIA EN LA REPÚBLICA: LEYES ESTATALES DE ACCESO A LA
RACIÓN AL MUNICIPIO: TRANSPARENCIA EN LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA SERVICIOS BÁSICOS
● RETOS DEL CAMBIO: LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS ●