



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

Educación y Derecho a la Información



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 Excelsior, 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 Secretaría 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

Educación y Derecho a la Información



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.

Pero 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 qué hacer, se va a informar, pues tiene otras cosas más importantes qué 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 muéstreme 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. Cierito, 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.