



transparencia
2007
Semana Nacional
ifai

EL IMPACTO DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL MARCO LEGAL DE MÉXICO

Panelistas:

Amalia García Medina. Gobernadora Constitucional del Estado de Zacatecas.

José Reyes Baeza Terrazas. Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.

Sergio López Ayllón. Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

Juan Francisco Escobedo Delgado. Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Moderadora:

Jacqueline Peschard Mariscal. Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Realmente para mi es un gran honor estar en esta mesa, que no solamente es con que termina el evento de la Cuarta Semana Nacional de la Transparencia, sino que realmente corona este evento, ni más ni menos que con la presencia de dos de los gobernadores que fueron actores fundamentales en este proceso de construcción de la constitucionalidad de la transparencia en México.

Sí estamos de fiesta por tener la presencia tanto de la Gobernadora de Zacatecas, Amalia García y el Gobernador de Chihuahua, José Reyes Baeza.

Vamos a empezar esta reflexión sobre el impacto de la elevación a rango constitucional de la transparencia y el acceso a la información con la participación del gobernador Reyes Baeza, con sus observaciones sobre de qué manera va a impactar esta elevación a rango constitucional a distintas normas secundarias; no solamente a leyes federal y estatales de transparencia, sino de qué manera, para poner en sintonía realmente a las distintas disposiciones normativas que puedan hacer efectivo esto que busca esta reforma al Sexto constitucional, que es dotar de un piso homogéneo a las distintas normas en relación a la obligación de transparencia no solamente para las dependencias gubernamentales sino para todas las entidades públicas y entidades que tengan o reciban financiamiento o recursos públicos.

Para tener entonces estas consideraciones sobre el impacto de las distintas leyes secundarias, voy a dar la palabra al licenciado Reyes Baeza.

José Reyes Baeza Terrazas:

Saludo la presencia de nuestra amiga Amalia García Medina, Gobernadora Constitucional del Estado de Zacatecas; la de Sergio López Ayllón, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas; saludo a Juan Francisco Escobedo, de la Universidad Nacional Autónoma de México; a Jacqueline Peschard, Comisionada del IFAI.

Saludo también y agradezco la invitación a este importante evento al maestro Alonso Lujambio, Comisionado Presidente del IFAI.

También saludo la presencia de la doctora María Marván, ex presidenta del IFAI y de Ricardo Becerra, Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.

Saludo la presencia de todos ustedes, de consejeros, de órganos de transparencia en diferentes latitudes del país; particularmente saludo a consejeras y consejeros de Chihuahua; al Consejero Presidente, que nos acompaña también esta mañana.

Hacia finales de 2006, justo en el marco del Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local (realizado en la ciudad de Chihuahua), se abordó el reto que México enfrenta para responder a una creciente demanda ciudadana que en los últimos 15 años ha ganado terreno a nivel mundial en las cuestiones de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Una de las principales razones que nos llevó a este punto fue precisamente la trascendencia que para las economías internacionales y el desarrollo social y humano tienen dichos asuntos.

Queda claro que las mejores y más grandes inversiones suelen ser atraídas por gobiernos que garantizan estabilidad social, eficiencia administrativa y eficacia en la gestión, y por supuesto en la generación de condiciones favorables de vida y trabajo para sus habitantes.

Producto de este debate, que continúa en todo nuestro país, debemos señalar las diversas legislaciones estatales que en la materia nos ocupa. Fueron aprobadas y puestas en vigor a partir del año 2002.

Además uno de los puntos torales de la discusión fue la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos al acceso a la información pública y a rendición de cuentas.

En ese proceso los chihuahuenses hemos participado de manera decidida a través de la construcción e impulso de una nueva propuesta, que permitirá fortalecer el ejercicio de estos derechos.

A manera de síntesis, describiré brevemente, en primer término, los puntos principales sobre los que versa dicha iniciativa y sus avances.

En segundo lugar, narraré algunas de las experiencias vividas en Chihuahua en la aplicación de nuestra legislación local en esta materia.

Después me permitiré concluir con algunos puntos que considero básicos sobre el impacto que traerá para México la constitucionalización de la transparencia.

Cuando firmamos la “Declaración de Guadalajara”, en diciembre de 2005, los gobernadores de Aguascalientes, Veracruz, Zacatecas, Chihuahua y el jefe de

Gobierno del Distrito Federal asumimos el compromiso de impulsar una reforma que plasmara los derechos mínimos en materia de transparencia.

En ese sentido, la reforma debería añadir al artículo Sexto de nuestra Carta Magna preceptos que homogeneizaran los parámetros para el efectivo ejercicio del derecho de la transparencia y la información pública.

Ello con el fin de actualizar un derecho que por carecer de una reglamentación adecuada y definida había caído en la inobservancia por parte de las autoridades.

Y lo más importante es que debía contemplar preceptos obligatorios para diversos sujetos; sujetos como las entidades gubernamentales, partidos políticos por supuesto y organismos de la sociedad civil, tanto del ámbito federal como en los estados y municipios.

Fue así como dimos paso a lo que hoy conocemos como la iniciativa Chihuahua, que se articula por 10 principios básicos.

Los dos primeros principios son el de publicidad y el de acceso a la información, que refuerzan la obligación de hacer pública la información generada por los órganos de gobierno y demás sujetos obligados en su quehacer diario, con salvedades obvias que por causas de interés público cierta información debe conservarse con reserva y confidencialidad o por protección a la vida privada.

Lo anterior nos lleva a destacar también el principio de la prueba de daño y de interés público, que permite estandarizar criterios para evaluar el daño que puede causar la difusión de datos y la forma de acreditarlo por parte de los sujetos obligados.

En dos principios más se establece la existencia de procedimientos expeditos, en los que se incluye la vía electrónica y los avances tecnológicos para acceder a la información, así como la rectificación de los datos personales.

Ello con la finalidad de que cada mexicano en todas las regiones de los estados, pueda ejercer su derecho de la misma forma y en las mismas condiciones legales e institucionales.

De igual manera, se incluye el principio de procedimiento de revisión ante un órgano especializado.

Un órgano imparcial con autonomía operativa, presupuestal y de decisión, para resolver sobre

inconformidades en el ejercicio del derecho a la información, es una condición *sine qua non* para el éxito de las leyes secundarias en las entidades, tener un órgano imparcial autónomo, de tal suerte que éste pueda revisar las diferentes inconformidades, analizarlas, valorarlas y, por supuesto, fallar sobre estas inconformidades.

Este órgano en estos términos y condiciones existe en Chihuahua y en varias entidades federativas del país.

Además el principio de la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables, permite contar con información generada por los sujetos obligados, organizada con base a criterios homogéneos y en cada orden legal, ya sea estatal, municipal o federal.

Asimismo, dos principios fundamentales de esta reforma son la obligación de proporcionar la información y las sanciones administrativas para los servidores públicos que se nieguen a cumplirlas.

Toda ley, toda norma sin sanción es imperfecta. Si no tenemos un capítulo de sanciones nada pasa por el incumplimiento; en consecuencia, la ley tiende a ser imperfecta.

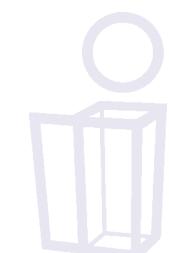
Hemos incorporado un capítulo de sanciones, precisamente para aplicar la correspondiente al servidor público o a la persona que manejando recursos públicos no entregue o no responda puntual y oportunamente a la demanda o solicitud de alguna información a este organismo o a este funcionario público.

Este principio busca que nadie pueda negar u ocultar dolosamente información a los ciudadanos, bajo pena de incurrir en una infracción grave con las consecuencias de una responsabilidad pública.

Por último, el décimo principio y uno de los más importantes, refiere a la protección de la vida privada. Su trascendencia ha generado en fechas recientes, un nuevo debate sobre la necesidad de legislar e impulsar una reforma constitucional complementaria, que profundice en el rubro de la protección de datos personales, *Hábeas data*.

La experiencia de otros países con mayor avance en este tema, nos advierte que no basta con hacer una mención sobre el principio de protección de la vida personal.

Por el contrario, es fundamental instrumentar y regular de manera específica y separada acerca de las



ifai

definiciones, criterios y normativas que garanticen la protección de la identidad, la intimidad y la privacidad de las personas.

Amigas y amigos;

Estimados asistentes:

Con los principios mencionados, siempre acompañados por los integrantes del IFAI aquí presentes, firmamos la propuesta los mandatarios de 5 entidades federativas la propuesta de “Iniciativa Chihuahua”.

Posteriormente fue apoyada por representantes de las comisiones estatales de transparencia. Conviene subrayar que el pasado 13 de diciembre la propuesta fue presentada ante el Presidente de la Junta de Coordinación Política de las Cámaras de Diputados y los representantes de 6 fracciones parlamentarias.

Con el impulso de los gobiernos signantes de la propuesta, la iniciativa fue sometida al proceso legislativo ante la Cámara de Diputados, de Senadores, del Honorable Congreso de la Unión. Así, una vez concluido dicho proceso, el pasado 24 de abril se logró su aprobación.

Al día de hoy 22 legislaturas locales han aprobado esta reforma constitucional. Sin duda, esta reforma es resultado del diálogo entre diversas entidades del país, un diálogo que no responde a intereses particulares ni de grupo, aún surgiendo de gobiernos que provienen de diversas corrientes ideológicas y partidistas.

En el caso concreto de Chihuahua, los resultados que en un corto plazo hemos obtenido son innegables. La entrada en vigor de nuestra legislación estatal en la materia, puso en evidencia el interés de los ciudadanos por conocer lo que se hace en la gestión pública, hacer lo público en público, lo hemos dicho en reiteradas ocasiones y abrir la puerta de la administración a los ciudadanos, para que se asomen a la casa y puedan conocer no sólo desde la ventana, sino recorrer las diferentes áreas de la administración pública y descubrir si hay un manejo probo, responsable, honesto en la administración o hay cuestiones que criticar, demandar, señalar, para con ello poder corregir el rumbo de la propia administración.

La experiencia vivida en los últimos meses en nuestra entidad, nos demuestra que el mayor interés de los ciudadanos recae en los temas que atañen a su ámbito regional.

Prueba de ello es que a seis meses de la entrada en vigor de nuestra ley estatal, se han presentado casi 2000 solicitudes de información.

Cabe resaltar que la mayoría de esas solicitudes han sido presentadas a través del sistema INFOMEX, una plataforma electrónica que permite hacer más eficiente el ejercicio del derecho de acceso a la información, a través de Internet, así como el cumplimiento por parte de los sujetos obligados. Así, cada persona puede tener acceso a la información como solicitante o como simple observador de las respuestas de las demás solicitudes.

Lo cierto es que al día de hoy podemos comprobar que la constitucionalización es el camino correcto ante una legislación federal que ve limitado su alcance al no obligar a los estados y municipios a actuar bajo los mismos principios.

El texto constitucional ahora permitirá homogeneizar necesariamente el contenido y alcances de las leyes estatales, de tal suerte que no haya la disparidad

220

que actualmente existe entre unas leyes de vanguardia muy abiertas y otras leyes realmente cerradas que no responden al interés ciudadano, sino que responden más a una presión de coyuntura política, en términos de abrir, de promover, de publicar una ley, que –repito– a ese interés legítimo de la sociedad mexicana, virtud a la reforma del Sexto constitucional, tendremos ahora la posibilidad de homogeneizar el contenido y alcance de las leyes secundarias.

De tal suerte que en todos los casos la regla sea la apertura y la publicidad, y la excepción sea la reserva de la información. Resulta como un contrasentido que hay leyes todavía en este país, que se invierte el silogismo, de tal suerte que la regla es la reserva y la excepción es la publicidad y la apertura. Qué bueno que se haya logrado con esa iniciativa de cinco entidades del país esta gran reforma constitucional que no se queda ahí, sino que habrá de ir mucho más adelante.

Como se ha mencionado en ocasiones anteriores, la denominada “Iniciativa Chihuahua” fue el resultado de meses de esfuerzo y trabajo, de la investigación, experiencias compartidas e ideas de muchos mexicanos convencidos de que es responsabilidad de todos construir y fortalecer diariamente la democracia participativa en México.

La cultura de la transparencia es una condición necesaria para forjar un país donde la discusión de los asuntos públicos esté al alcance de los ciudadanos y de todas sus organizaciones. Ciudadanos que cuenten con información oportuna y fidedigna para tomar decisiones inteligentes relacionadas con su presente y su futuro. Así como con el destino de las próximas generaciones.

La elevación a rango constitucional de esta reforma responde precisamente a la necesidad de garantizar la continuidad de este proyecto que ha sumado muchos esfuerzos y voluntades. De garantizar su efectividad por encima de procesos electorales, términos de sexenio y administraciones.

Hoy en día los mexicanos sabemos que un México desarrollado y pujante requiere de mecanismos que propicien la participación ciudadana en los grandes temas de la agenda política.

Quienes ahora estamos al frente del ejercicio de la responsabilidad pública, sabemos que no será para siempre, por ello las acciones que podamos emprender y perpetuar a favor de la justicia, la democracia y el

desarrollo humano forman parte del legado que dejaremos para los niños y jóvenes que hoy se preparan para enfrentar los retos del mañana.

Queridas amigas y amigos, este es el panorama actual en el que buscamos mejores condiciones para la inversión y el desarrollo económico de México. De nosotros depende no seguir adoptando políticas temporales que dan solución parcial a los grandes problemas nacionales.

No depende de nosotros decidir sobre lo que los mexicanos desean conocer. Lo que sí nos compete es asegurar que cuenten con los mecanismos y procesos necesarios para hacer valer sus derechos como mexicanos.

Derechos que les permitan trabajar y aportar lo mejor de sí para construir un México mejor.

Moderadora: Jacqueline Peschard Mariscal. Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Muchísimas gracias, gobernador Reyes Baeza, por habernos recordado que el tránsito que ha seguido este proceso de elevación a rango constitucional surgió desde los estados hacia el centro, desde la periferia hacia el centro y que fue expresión clara de la pluralidad que ya recorre nuestro país y que se expresa muy claramente en esta reforma constitucional.

Pero también por hablarnos de la experiencia en Chihuahua con apenas seis meses de vigencia de la Ley de Transparencia local, y de cómo la herramienta del INFOMEX ha logrado invitar a los ciudadanos a utilizar y a ejercer este derecho.

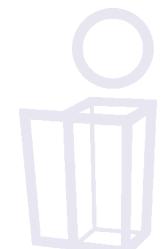
Le voy a pedir ahora a la gobernadora Amalia García, si nos quiere dar sus reflexiones.

Amalia García Medina:

Yo deseo, en primer lugar, expresar un enorme agradecimiento a todas, a todos los que han contribuido con una nueva cultura democrática, que le da otra calidad a la convivencia entre los servidores públicos, los ciudadanos y las distintas instancias públicas en nuestro país, con esta nueva iniciativa que tiene que ver con la transparencia y con la rendición de cuentas.

transparencia

2007 Semana Nacional



ifai

Sin embargo, yo quisiera iniciar señalando que ha habido pioneros de esta iniciativa. En primer lugar quienes desde Oaxaca empezaron planteando la pertinencia de una nueva legislación que garantizara una rendición de cuentas cotidiana.

Fueron una gran cantidad de hombres y mujeres, especialmente de los medios de comunicación quienes en una reunión en ese estado de la República arribaron a la conclusión de que era absolutamente indispensable, pertinente que se partiera no sólo de la voluntad, sino de una norma y de un nuevo Estado de derecho, que estableciera las condiciones para la rendición de cuentas.

Eso es lo que abrió paso a una nueva legislación, inédita en nuestro país y por lo tanto realmente por lo que implica sentando las bases de una nueva manera de comportarse y conducirse en el ámbito de lo público, lo que le da paso a una legislación en el ámbito nacional, en el ámbito federal.

Sin embargo, esta legislación era –desde el punto de vista de muchos– un primer paso importante pero insuficiente porque el sujeto obligado en el ámbito federal era exclusivamente el Poder Ejecutivo.

Desde los estados de la República empezamos a plantearnos la pertinencia de que se extendiera este compromiso con la rendición de cuentas y con la transparente, con el acceso a la información, con una visión mucho más amplia.

Yo quiero señalar aquí que lo que está en el centro es la convicción de que la rendición de cuentas no puede ser asunto de un día al año, sino que tiene que ser un derecho que obligue permanentemente a quienes tenemos una responsabilidad.

Es por ello que en el mes de diciembre del año 2005, varios gobernadores reunidos en Guadalajara –yo quiero aquí hacer un reconocimiento al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública– planteamos un documento al que se le conoció como la “Declaración de Guadalajara”, con la iniciativa de que se fuera a una reforma de la Constitución General de la República, lo cual permitiría que no solamente tuviéramos una legislación homogénea, que hubiera también una visión común, sino que múltiples sujetos fueran los obligados para dar esa información y para rendir cuentas.

Lo que tenemos hoy, después de un proceso que ha sido –yo quiero aquí reconocerlo– muy rápido, muy ágil, un antecedente sustancial que es el documento que se signó en Chihuahua, a invitación del gobernador Reyes Baeza, en el cual participamos nuevamente varios gobernadores de distintas entidades de la República.

Ha participado el Gobierno de Chihuahua pero también el Gobierno de Veracruz, el Gobierno de Aguascalientes, el Gobierno del Distrito Federal –en ese primer momento, con el licenciado Alejandro Encinas– y el Gobierno de Zacatecas.

¿Cuál era uno de los asuntos sustanciales que nos propusimos?

Nos planteamos la pertinencia de un acceso a la información, de una información, de una rendición de cuentas permanente. Pero para ello es sustancial que se cuenten con los elementos que permitan que los ciudadanos y las ciudadanas tengan verdaderamente acceso a esa posibilidad y a ese derecho.

Una de las condiciones que hoy permiten que esto sea posible en pleno siglo XXI, es que tenemos una revolución en las tecnologías de la información.

Esto hace que la información inmediata y el acceso a todo lo que tiene que ver con la función pública, sea verdaderamente posible.

Pero no solamente nos planteamos la pertinencia del acceso a la información de los ciudadanos y ciudadanas en cada entidad de la República, sino que nos planteamos la pertinencia –junto con el propio IFAI– de que desde cualquier punto de la nación se pudieran conocer todos los asuntos que así considerara pertinente el ciudadano o la ciudadana sobre lo que acontecía y acontece en nuestras entidades federativas.

Este uso de las tecnologías no solamente nos permite el acceso rápido a esta información, de tal manera que los procedimientos sean expeditos, sino que nos ha montado una nueva dimensión que resulta extraordinariamente importante.

Es la de utilizar estas tecnologías para ordenar la información propia que tenemos, cambiar la forma en que se tienen los archivos, darles otro contenido con una gran agilidad y esto ha significado una verdadera revolución de la Administración Pública.

Yo diría que es el punto de partida de reformas de la Administración Pública en los estados de la federación y también en el ámbito federal, de tal manera que hoy tenemos una posibilidad de entrar a lo que llamamos “Buenas Prácticas y Buen Gobierno”.

Con esto no solamente se garantizan derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, sino que garantizamos un gobierno eficaz y eficiente.

Puedo decir que en este ámbito, la posibilidad es infinita y lo que consideramos en las distintas entidades que participamos en esta Iniciativa, que los sujetos obligados deberían ser todos aquellos que tengan uso y manejo de recursos públicos.

En el caso de Zacatecas, fue en el mes de julio del año 2005 cuando entra en vigor la Iniciativa de Ley que establece como sujetos obligados al Poder Ejecutivo local, pero también al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, a los Ayuntamientos y a sus dependencias, a los organismos públicos autónomos que están previstos en la Constitución del estado, entre éstos la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto Electoral estatal, la Universidad Autónoma de Zacatecas, los partidos políticos con registro.

Y también lo deseo subrayar, porque resulta sustancial, las personas de derecho público y privado, cuando en

el ejercicio de sus actividades operen en auxilio de los poderes, dependencias y entidades a que se refiere este artículo o cuando ejerzan gasto público, reciban subsidios o subvención.

Es decir, todo aquel sujeto que utilice recursos públicos es sujeto obligado a esta ley.

La iniciativa en cada entidad de la República, siendo una iniciativa importante en la materia de acceso a la información; sin embargo resultaba insuficiente.

Y lo que empezamos a percibir es que había distintas características y acentos. Es por eso que resultaba sustancial ir a una reforma de la Constitución General de la República, para que hubiera un mínimo, minimorum de requisitos para el acceso a la información.

Resulta sustancial decir que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ha sido pionero en impulsar e implementar un sistema, el INFOMEX, para que todos los ciudadanos puedan tener acceso sin restricciones y sin requisitos de ninguna naturaleza ni el requisito de identificación ni pago de ninguna naturaleza, para tener la información que ahora es considerada un derecho de los ciudadanos y de las ciudadanas.

¿Qué es lo que ha sucedido en nuestro país en los últimos años?

Que al mismo tiempo que se avanza en la pluralidad política y en las distintas iniciativas y propuestas que presentan múltiples partidos políticos, para acceder a cargos de representación popular, se han ido transformando las instituciones y tenemos un nuevo Estado de derecho.

Un Estado de derecho que ha significado la constitución de nuevas instituciones, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que resulta una institución extraordinariamente relevante. Le da otra calidad a la democracia.

Yo deseo, al mismo tiempo, puesto que este es un foro muy relevante, señalar que en este tránsito que hemos tenido de construir una nueva calidad democrática, los mexicanos, las mexicanas nos hemos dado instituciones renovadas de otra naturaleza, con más facultades, con la capacidad y la calidad para garantizar más derechos a los mexicanos, y también ha habido reformas a la legislación que resultan extraordinariamente importantes para nuestra vida.

En este ámbito precisamente yo deseo destacar que junto a la Ley de Acceso a la Información que tenemos en Zacatecas y a la reforma al artículo Sexto constitucional, que se ha llevado a cabo en estas últimas semanas en el Congreso de la Unión, también hay un debate en curso que no es nuevo, pero que en cada ocasión ha significado un paso adicional adelante en la calidad democrática, en torno a las condiciones de las contiendas electorales, y lo que tiene que ver con la calidad de esas contiendas y con la información que es un derecho de los ciudadanos y ciudadanas.

Yo deseo aquí comentar que en el caso de Zacatecas, en el mes de octubre del año pasado se aprobó, por una mayoría de dos tercios, una reforma a la legislación del estado.

Esta reforma a la legislación electoral es vigente hoy en día en la entidad en donde me honro en encabezar el Poder Ejecutivo.

Lo sustancial que yo destacaría, entre otros aspectos muy importantes de dicha reforma, radica esencialmente en la proscripción expresa y explícita en esta ley de la propaganda negra.

De tal manera que los candidatos y los partidos, a partir de esta ley, están teniendo las bases para que pongan en el centro las propuestas y las iniciativas.

También la contratación de la publicidad electoral por los partidos políticos y los candidatos, es con cargo a sus propias prerrogativas. Solamente pueden contratar a través del Consejo Electoral y solamente hasta 50 por ciento de dicha prerrogativa.

Yo deseo aquí expresar que en este ámbito de nuevas instituciones que se dan en el país, los ciudadanos, las ciudadanas tienen derecho de conocer no solamente cómo se gobierna, sino cómo se ejercen los recursos públicos.

Esta Iniciativa de reforma constitucional resulta muy importante, en las nuevas instituciones que se han creado junto al IFAI, tenemos un grupo muy relevante: está la Fiscalía Especial para Delitos Electorales, están las nuevas funciones que tiene la Secretaría de la Función Pública.

En este ámbito me parece relevante subrayar que el Gobierno que encabezó fue el primer estado en firmar en el mes de marzo de este año, un Convenio tanto con la Secretaría de la Función Pública como con la Fiscalía Especial en Delitos Electorales, para que se fortalecieran las acciones de prevención, de atención, de seguimiento y de sanción en responsabilidades administrativas en las que pudieran incurrir servidores públicos, si es que no actúan conforme a su obligación legal.

En este sentido también deseo expresar que la Contraloría estatal ha sido instruida para que no solamente implemente un programa de blindaje electoral, sino que haga una fiscalización permanente de las actividades que se realizan en el estado.

Yo quiero señalar aquí, en este ámbito, puesto que el acceso a la información, la rendición de cuentas cotidiana y reformas como la que se ha dado a la Constitución General de la República con este artículo Sexto, son no sólo para observancia cotidiana, sino para garantizar el derechos de las ciudadanas y ciudadanos de estar informados, yo quiero aquí ratificar que lo que hemos firmado y hemos impulsado no es un asunto meramente declarativo: es un compromiso de fondo y sustancial y es por eso que yo aquí quiero manifestar no solamente la

ratificación de la disposición para que la actuación del Gobierno y el uso de los recursos públicos en todo momento, pero de manera especial, cuando se vive un proceso electoral, sean auditados.

De tal manera que se garantice la transparencia y por supuesto, que si algún servidor público cometiera alguna acción indebida que contraviniera la ley, tiene que ser sancionado de manera estricta y puntual.

Yo deseo aquí expresar mi felicitación al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, porque la iniciativa que han tomado es una iniciativa extraordinariamente importante y pionera.

A su Presidente, al maestro Alonso Lujambio, un reconocimiento porque se dedicó de manera puntual a impulsar, en un diálogo intenso con los legisladores federales, esta reforma a la Constitución.

A la doctora María Marván por la iniciativa que tomó cuando tuvo la responsabilidad de la presidencia a su cargo y ahora como integrante destacada del IFAI y por supuesto a todos los demás integrantes de esta nueva institución del México democrático y moderno.

A Jacqueline Peschard que ha participado también en una nueva conformación de un Instituto Electoral en momentos cruciales para nuestro país, para consolidar la democracia, mi saludo y reconocimiento.

Y quiero también reconocer la presencia de Sergio López Ayllón, de Juan Francisco Escobedo, porque seguramente con sus puntos de vista, con su visión no solamente crítica sino también informada, permitirá que este paso que hemos dado, y como se decía aquí, viene desde el centro del país y también del norte, por supuesto, se avance en la nueva institucionalidad, en la nueva calidad de la democracia, de la libertad, de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas en nuestra República.

Y la disposición, no sólo hablo por mí, sino estoy segura por todos los gobernadores, de tomar en consideración las propuestas y los planteamientos que se nos hagan para mejorar la calidad de la acción de gobierno y también los derechos de ciudadanos y ciudadanas.

**Moderadora: Jacqueline Peschard Mariscal.
Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.**

Muchas gracias a la señora Gobernadora por recordarnos la importancia que tiene que los

gobernantes reiteren su compromiso con la transparencia y también nos recuerden de qué manera la transparencia puede ayudar, contribuir a seguir fortaleciendo nuestra vida democrática y particularmente la integridad de los procesos electorales, la parte que juega la transparencia en dotar de mayor integridad al voto ciudadano.

Tiene la palabra Juan Francisco Escobedo para oír sus comentarios.

Juan Francisco Escobedo:

El camino de la transparencia en México no ha sido lineal, no lo será en el futuro, se trata de un proceso complejo donde intervienen múltiples factores, y este proceso tampoco se agota en la hechura de las leyes. Si ese fuera el caso desde diciembre de 1977 cuando se incorpora ese famoso párrafo en el artículo Sexto constitucional la apertura informativa, el acceso a la información hubiese venido sin mayores problemas.

La perspectiva histórica me parece que no hay que perderla, y sin dejar de valorar los avances significativos que ha habido en los últimos años y en los últimos meses en esta materia, me parece que conviene también levantar la mirada para plantearse los retos que hay hacia delante.

La reforma constitucional se ha conseguido con un esfuerzo muy importante, muy calificado de negociación, de conocimiento experto, de cabildeo, de coincidencia, de construcción de consensos en el marco que vive el país.

Pero este es sólo un paso más, un paso adicional respecto de muchos otros pasos que se han dado antes y que habrá que dar hacia delante.

El proceso para desmontar las murallas del sistema político 'criptocrático' está en marcha, pero está en marcha a varias velocidades y en varias frecuencias.

Sin embargo ya ha acumulado elementos tan importantes como para reconocer que se trata de un proceso indispensable para hacer posible la consolidación democrática y la restauración republicana del Estado.

En este sentido conviene recuperar algunas ideas en relación al punto en el que nos encontrábamos antes de la reforma constitucional. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no fue hija del presidencialismo

transparencia

Semana Nacional

2007



ifai

226

decadente ni de los resabios del autoritarismo. Es hija legítima de la democracia y de la estructura de oportunidades que se generó con la alternancia.

La Ley se hizo en su día con fundamento en las referencias constitucionales genéricas del derecho a la información. Entonces, no podía ser de otro modo. Ahora que se han empezado a deshacer los entuertos con la reforma al artículo Sexto constitucional, para añadir referencias explícitas sobre el derecho de acceso a la información, es necesario estar más alerta que nunca, especialmente ante el riesgo potencial que siempre subyace en los aparatos burocráticos, propensos a la simulación, a la complacencia ante la existencia de leyes, ante la existencia de nuevas instituciones.

Desde el siglo XIX sabemos que este país no sólo se hace y se rehace haciendo leyes y haciendo constituciones. La mejor manera de mantenerse alertas respecto de la continuidad del proceso complejo de apertura de los poderes públicos es identificando y construyendo la agenda de la reforma institucional y de políticas públicas que implicará la aplicación de la reforma del artículo Sexto constitucional durante la próxima década, durante los próximos años.

He aquí mi contribución a esa agenda. Por eso no haré una apología más a la reforma constitucional.

Primero, ¿qué sigue?, ¿qué viene? Es necesario impulsar una serie de reformas de segunda generación a la actual Ley de Acceso a la Información, para superar y enfrentar con eficacia, por lo menos los siguientes temas:

Primero, la simulación que se ha vuelto una práctica común entre las entidades públicas obligadas por la ley, que consiste en clasificar por rutina como información reservada la información que tienen que sistematizar y que no es objeto de ninguna solicitud de acceso a la información.

En este momento el IFAI no tiene facultades para hacer monitoreo sobre esto. O sea, es todo ese mundo de información que está clasificado y nadie lo ha tocado porque nadie lo ha pedido.

La mayor cantidad de información resguardada en los archivos de gestión se encuentra etiquetada como información reservada y a ella sólo puede tener acceso el interesado cuando interpone un recurso de revisión ante el IFAI y él lo resuelve positivamente. Ahí tenemos zonas grises.

Otro tema:

Es necesario establecer reglas claras y explícitas sobre la información que se encuentra en manos de los fideicomisos en los que participan entidades públicas; un monto muy importante, muy significativo del presupuesto público de este país se ejerce a través de esa figura jurídica.

Hasta ahora los fideicomisos han servido de coartada institucional y legal para no dar información que debería ser pública, incluso pública de oficio.

La mejor manera de celebrar, a mi juicio, es plantearse el camino que sigue.

Siguiente tema:

Es preciso establecer reglas claras y explícitas para que la información relacionada –y esto ya se tocó en esta Semana– con la cuotas que reciben los sindicatos y que directamente le son descontadas a los trabajadores por las oficinas de

administración de las entidades públicas, se encuentre a disposición de la sociedad.

Actualmente ni siquiera los afiliados a los sindicatos tienen acceso a ese tipo de información. La autonomía sindical no puede esgrimirse como coartada para mantener esa zona oscura de la vida del país.

Se trata de recursos públicos que se extraen legalmente a los trabajadores y que administran las organizaciones sociales que se rigen por leyes laborales.

No se trata de dinero ilícito, ni de organizaciones informales que se encuentren al margen del derecho. Hay que desarrollar legalmente al máximo el principio de que hay que seguir el dinero donde se encuentre o hasta donde se encuentre.

En este mismo sentido, es necesario que por ley se vuelvan visibles y consultables los contratos colectivos de trabajo y los registros de las organizaciones sindicales. Ahí tenemos una tarea por delante.

Siguiente punto:

Solo algunos sobre la reforma a la Ley.

Es urgente ampliar el capítulo relacionado con la información, que por disposición legal debe ponerse a disposición del público. Ensanchemos el listado de información de oficio.

En este sentido, la Ley Federal debe aprender de los significativos avances que en esa materia han realizado los estados de Chihuahua, Coahuila y Morelos, entre otros.

Segundo punto:

Es preciso establecer disposiciones jurídicas más precisas en la Ley Federal, que obligan de manera taxativa a los órganos autónomos constitucionales y organismos autónomos por ley, así como al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

La autonomía no significa que en la ley no haya referencias explícitas acerca de sus funciones y obligaciones en materia de transparencia.

La autonomía de gestión no puede ser coartada para eludir la transparencia y hacer nugatorios los derechos de las personas, a saber, sobre lo que ocurre en los Poderes del Estado.

Tercer punto:

Es necesario que el IFAI auspicie la realización de los estudios necesarios de impacto regulatorio, con objeto

de que se identifiquen las reformas que es necesario hacer en otras leyes que actualmente impiden la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal.

La ley específica en la materia no puede abrogar automáticamente las restricciones que existen en otras leyes vigentes. La propuesta de agenda es perfectamente utilizable para la escala estatal.

Cuarto:

Es necesario promover la creación de un Centro Nacional de Investigación y Formación Profesional en materia de Acceso a la Información y Transparencia.

El desempeño y la formación profesional de la trama de servidores públicos que en los últimos años se han incorporado a los Institutos y Comisiones de Acceso a la Información, tiene claroscuros. Es tan desigual como desconcertante en su desempeño.

En este punto, el IFAI debería dar los primeros pasos para convertirse en el eje de la red de instituciones públicas, que al mismo tiempo que tutelan el derecho de acceso, promueven la formación profesional y la investigación en la materia.

Punto cinco:

Debería formularse un programa nacional de apoyo a los procesos de regulación e implementación del derecho de acceso a la información en los municipios del país. El desafío es enorme y las resistencias políticas y culturales son extraordinarias.

El espíritu de la reforma al artículo Sexto constitucional puede torcerse en los caminos municipales. Allí están los compañeros de Coahuila, que tienen la controversia con el Ayuntamiento de Torreón y hay muchos otros casos.

Punto seis:

El Gobierno Federal debería anunciar en un plazo razonable la política pública en materia de transparencia y acceso a la información pública de la que habló el presidente Calderón en la inauguración de la Semana.

El tema de la transparencia debería ser abordado con perspectiva sistémica. Las regulaciones legales ya existen. Con la reforma constitucional se hace necesaria la actualización y homologación de las otras disposiciones jurídicas.

Pero hace falta conocer las políticas públicas, porque las cosas no ocurren de manera automática.



ifai

Después de la reforma constitucional y al mismo tiempo que se realiza la homologación de las leyes estatales y de los reglamentos municipales, es necesario abrirle el camino a las políticas públicas, en materia de transparencia y acceso a la información.

Punto siete:

Está allí en los Transitorios, pero es importante volver a ponerlo en la agenda, la Ley General de Archivos, es mi propuesta, no Ley Federal de Archivos.

Punto ocho:

Allí están en el Senado un par de iniciativas que no se han movido, que tienen que ver con la Ley de Protección de Datos Personales. Mi opinión es que se trataría o debería tratarse de una Ley General de Protección de Datos Personales, y no de una Ley Federal.

Punto nueve:

Sólo son 10, porque veo a los comisionados inquietos, sólo son 10.

En relación al proceso de reforma de las leyes estatales, simplemente una propuesta de enfoque y de método: Creo que no debería plantearse un modelo a seguir, porque se puede correr el riesgo de inhibir las aportaciones adicionales que en algunos estados se pueden hacer.

La reforma constitucional sólo establece el piso mínimo, lo que aquí, Amalia García, denominaba el mínimo minimorum, el mínimo de mínimos.

Si planteamos un modelo a seguir, se puede correr el riesgo de que los estados digan: Yo ya cumplí con el modelo que el IFAI me propuso.

Hablemos de un marco de referencia de mínimos, para que el federalismo cooperativo que está renaciendo o impulsándose en este país, permita incorporar desarrollos adicionales a los mínimos que están en la reforma constitucional, porque me permite recordar que hay muchos temas que en la reforma constitucional se quedaron fuera, que no están incorporados y que puede haber condiciones en algunos estados para incorporarlos en la reforma constitucional local y en la reforma a la ley. Esto es sólo un enfoque, una visión de método.

Finalmente, me parece que el país tiene que avanzar hacia la creación de un sistema nacional de rendición de cuentas, donde ningún presupuesto público, partida, programa gubernamental, servidor público ni institución pública dejen de rendir cuentas.

Hoy transparencia, acceso y rendición de cuentas son tres componentes básicos que no están conectados sistémicamente.

La transparencia y el acceso a la información pública no sustituyen la obligación de los entes públicos de rendir cuentas al Poder Legislativo sobre el uso que le dan al dinero público, así como su desempeño. Son vertientes complementarias de la vida republicana del país.

Después de todo es importante no perder de vista que la transparencia y el acceso a la información tienen como propósito restaurar el carácter republicano del poder público, al mismo tiempo que se reafirma y tutela el derecho a saber de las personas frente al poder del Estado, o sea, transparencia cómo y transparencia para qué.

Eso no es todo, pero no es poco, si lo vemos en perspectiva histórica y asumimos, con visión estratégica, los desafíos fundamentales que en esta materia tiene el país durante la próxima década.

**Moderadora: Jacqueline Peschard Mariscal.
Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.**

Muchas gracias Juan Francisco por llamarnos la atención sobre la necesidad de que la celebración de la elevación a rango constitucional de la transparencia y el acceso a la información nos lleva a tener una responsabilidad mayor, en cuanto a lo que tú señalabas, que no es suficiente tener leyes sino es indispensable construir las instituciones y además, las políticas públicas que efectivamente aseguren esto.

Ahora le doy la palabra a nuestro segundo experto, el doctor López Ayllón. Gracias Sergio.

Sergio López Ayllón:

Me parece que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental significa un punto de inflexión en la historia moderna de México, pero un punto de inflexión que no es un lugar de llegada sino un inicio, el principio de un largo camino que nos tendría a llevar, en el mediano plazo, a la construcción de una democracia más plena y cabal en este país.

Esta Ley, en efecto, marca el principio de este camino. A ella siguieron leyes en un periodo relativamente corto de tiempo en todos los estados de la República. El resultado fue asimétrico, desigual, cierto un avance, pero que requería dar nuevos pasos.

La reforma constitucional me parece tiene, entre otros, este significado: es dar el siguiente paso a través de una construcción de un consenso nacional que nos deja en un lugar distinto, porque presenta indudables retos sobre lo que tenemos que hacer en los próximos años.

Yo diría que esta reforma tiene una implicación conceptual que me parece importante destacar. Lo que la reforma establece ya con toda claridad, es el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental de todos los mexicanos y que supone la facultad de todos los ciudadanos de acceder, conocer y

utilizar la obligación pública y la obligación correlativa de los órganos del Estado de entregarla.

Sin embargo, no debemos confundir este derecho de acceso que es lo que establece la reciente reforma, con lo que constituye una política pública de transparencia, a la que se refería el doctor Juan Francisco Escobedo.

Esta política de transparencia tiene que ser construida como una política pública horizontal adoptada por el Estado, por sus diferentes órganos, para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad, inclusión, verificabilidad y todo ello con el objeto de obtener una cabal rendición de cuentas.

Esta política de transparencia significa más que el acceso a la información, porque implica un esfuerzo deliberado de los órganos del Estado por manejar, administrar, gestionar, utilizar la información de manera distinta, para generar una mejor toma de decisiones gubernamental y una mejor información respecto o frente a los ciudadanos que permita un manejo crítico y una rendición de cuentas más eficiente.

Supone por ello un esfuerzo definido políticamente por producir información y por ponerla a disposición del público. No se limita a cumplir con las obligaciones del Sexto constitucional, sino como un compromiso político del Gobernado de informar y justificar sus acciones.

Hecha esta diferencia me parece que la reforma constitucional presenta retos muy importantes para los meses que vienen.

El primero de estos retos tiene que ver con las reglas y procedimientos. ¿Por qué? Porque lo que establece la reforma son los principios, pero estos principios tienen ahora que concretarse en disposiciones jurídicas y en la modificación del conjunto de la legislación nacional, que no se limita a las leyes de transparencia y acceso a la información, sino que abarca un conjunto más amplio tanto a nivel federal como estatal.

Hay cuestiones sustantivas que van a tener que ser desarrolladas por los legisladores de todo el país.

¿Cuáles son los criterios y procedimientos de clasificación de información? ¿Cuál debe ser el diseño de los procedimientos al interior de las organizaciones gubernamentales para gestionar las solicitudes de acceso?



¿Cuáles las obligaciones de información? ¿Cómo desarrollar los criterios pruebas de daño a interés público? ¿Cuál debe ser el desarrollo de los sistemas electrónicos? ¿Cuál es la protección adecuados de datos personales?

Y tenemos que reconocer que la capacidad y el conocimiento técnico para generar esta legislación no es suficiente a nivel nacional.

Por ello me parece que el camino de trabajar en una ley modelo, una ley tipo, en fin, la terminología puede significar como un ejercicio colectivo en el que participen los congresos estatales, los órganos de protección, los institutos de acceso a la información, la academia, los expertos y los propios interesados, nos lleve a la construcción de un estándar que no debe verse como un cartabón o como una camisa de fuerza para los legisladores estatales, sino como un proceso de construcción y codificación de buenas prácticas que sirva de orientación para que los legisladores de los estados puedan desarrollar esta función, o su función y su responsabilidad legislativa y constitucional de manera más informada.

El segundo reto tiene que ver con el diseño constitucional, y aquí quiero señalar que frecuentemente nos concentrarnos en el diseño de los órganos de garantía de los institutos de acceso a la información. Esto es sólo la mitad.

El problema central está en la manera en que las organizaciones públicas gestionan la información. Esto tiene que ver con los archivos o como prefiero denominarlo, los sistemas de gestión documental de las organizaciones públicas. Tiene que ver con la capacidad institucional, en particular de los municipios para implementar las obligaciones derivadas de las leyes de acceso a la información.

Y esto es importante tenerlo en cuenta, porque una política de transparencia significa cambios organizacionales mayores en los organismos públicos que por décadas estuvieron orientados y diseñados para operar bajo los criterios del silencio administrativo y la ausencia de rendición de cuentas.

Estamos entonces frente a un rediseño institucional a profundidad de la manera en que se gestiona la información pública, y por ello el camino requiere de reflexionar en esta dirección.

Evidentemente la otra parte del diseño tiene que ver con los órganos responsables de aplicar, administrar la ley. Y aquí hay preguntas importantes respecto de cuál debe ser su integración, cuál el número idóneo de comisionados, cuáles sus garantías de permanecía, cuál debería ser su perfil, cuáles las facultades, las sanciones, las relaciones con los poderes judiciales, etcétera.

Un tercer aspecto tiene que ver con los actores. Con los seres humanos que hacen las organizaciones. Y aquí también tenemos que reconocer que carecemos de los recursos humanos capacitados para implementar las leyes de acceso a la información en todo el país, en particular carecemos de recursos humanos capacitados en materia de gestión documental y archivos.

Tenemos un déficit acumulado que va a requerir un esfuerzo de política definido por generar estos recursos.

Esta capacitación tiene, es cierto, una dimensión técnica. Pero también tiene una política ligada estrechamente a cuál debe ser la visión de los servidores públicos, cuáles los valores que deben de orientar el servicio público.

Por ello necesitamos hacer una inversión significativa en la formación de recursos humanos y en la infraestructura técnica necesaria para que las leyes puedan operar.

Finalmente creo que hay una dimensión cultural que debemos también considerar. La rendición de cuentas tiene implicaciones profundas en la construcción de la ciudadanía. La democracia se ejerce plenamente sólo cuando existen ciudadanos capaces de exigir que les rindan cuentas y funcionarios y políticos convencidos ética y políticamente de la necesidad de rendirlas.

Por ello la transparencia debe conceptualizarse como una política de Estado que va más allá del simple acceso a la información, y que se construye desde una doble perspectiva, aquella de los ciudadanos y la de los funcionarios y políticos.

De ahí que tenemos enfrente una responsabilidad compartida del Estado y la sociedad para crear esta cultura.

**Moderadora: Jacqueline Peschard Mariscal.
Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.**

Muchísimas gracias, Sergio López Ayllón, por volvernos a recordar que esta elevación a rango constitucional de la transparencia y el acceso a la información es sólo el inicio de una ruta que compromete a todos a que podamos tener no solamente buenas leyes, sino todo lo que tiene que ver con diseño institucional apropiado, para que estas leyes puedan realmente ponerse en vigencia y realmente creo que las aportaciones de Juan Francisco y de Sergio nos ayudan muchísimo, nos dan incentivos para seguir en esta reflexión y compromiso con la transparencia.

Pregunto al señor Gobernador y a la señora Gobernadora si quisieran hacer una reflexión final.

Amalia García Medina:

Gracias. La realidad es que las intervenciones que se han hecho en estos momentos, han sido muy, muy importantes. Han sido espléndidas y creo que realmente nos permiten ver que esta reforma al artículo Sexto constitucional es un punto de llegada pero también es un punto de partida para ir mucho más allá y plantea nuevas aristas que son muy relevantes para nuestro país en el acceso a la información y a la transparencia, desde aquello que planteó Juan Francisco Escobedo, de no ver esto como un avance lineal: avanza, retrocede y con retos grandes.

El que tiene que ver –y yo aquí solamente hice un conteo de algunos cuantos, que son temas muy

importantes– con los fideicomisos, lo que tiene que ver con las cuotas de los sindicatos, entre otros, que son asuntos que están en la mesa, que son sustanciales.

Y luego, qué políticas públicas, para poder garantizar que esta Ley de Transparencia en cada entidad donde existe y con esta reforma a la Constitución, realmente vaya mucho más allá y que no nos quedemos solamente en el mínimo, sino que avance.

Yo creo que este planteamiento de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, como Sistema Nacional de Rendición de Cuentas es un planteamiento muy sugerente y también está vinculado a lo que se decía aquí, al final, por Juan Francisco Escobedo: restaurar el carácter republicano del poder público. Me parece que eso resulta sustancial.

Respecto de la otra intervención, la de Sergio López Ayllón, que fue una intervención muy importante, creo que el hecho de no confundir el derecho de acceso a la información con las políticas públicas resulta también muy importante porque podríamos quedarnos en el límite y no ir mucho más allá; y además, el planteamiento de que esto sea visto con una visión horizontal, que requiere un esfuerzo deliberado, que requiere también una transformación.

Yo solamente subrayaría algo que me parece muy importante: Estas nuevas instituciones, esta nueva cultura de rendición de cuentas, esta visión –además, federalista– también significa la construcción de nuevos valores; de una nueva manera de ver el servicio público, la función pública de quienes estamos en esa responsabilidad.

Y como se decía: esto requiere de ciudadanos que exijan y también de servidores públicos y servidoras públicas comprometidos.

Las intervenciones han sido muy buenas, yo creo que quedan muchas aristas por atender y efectivamente, yo coincido en que es un punto de llegada y un punto de partida y que nos falta mucho más.

Enhorabuena porque estamos haciendo este debate. Antes existía sólo un día al año –y era, en general, “el día del Presidente”– para que se nos rindieran cuentas.

Ahora existen múltiples instituciones, el IFAI, de manera muy destacada; pero además, la garantía en la Constitución que ya significa el reconocimiento de que debe haber políticas de Estado con esta visión.



José Reyes Baeza:

Un par de reflexiones:

Me parece fundamental –como aquí se ha expuesto por quienes puntual y brillantemente han definido algunos de los aspectos– que en un ejercicio autocítico debemos tener para en perspectiva definir lo que vayamos a hacer los próximos meses y los siguientes años.

Es fundamental que la Ley no vaya a quedar en una ley vigente y no positiva, a la manera de García Maynes, de tal suerte que la ley una vez publicada, promulgada, la reforma constitucional y las propias leyes secundarias puedan aplicarse en la cotidianidad.

De tal forma que logremos con ello ir generando una nueva conciencia ciudadana, una cultura social que permita a los mexicanos hacer o apelar a este ejercicio del derecho a la información y, por supuesto, la rendición de cuentas de todos aquellos que administramos recursos públicos.

Por otro lado, es fundamental que a partir de esta reforma al artículo Sexto constitucional iniciemos el siguiente tema. Y me parece que buena parte de esta segunda etapa tiene que ver con las reformas de segunda generación, de tal suerte que demos tiros de precisión en aspectos muy concretos, muy tangibles, que permitan mejorar sustancialmente el manejo probó, responsable y comprometido de los recursos públicos.

Creo que hay muchísimas cosas que pudiésemos seguir comentando y analizando.

En respeto al tiempo de ustedes, yo reitero el compromiso del Gobierno de Chihuahua de seguir participando activamente para que finalmente este objetivo de largo alcance logre los objetivos torales que la sociedad emergente de este nuevo milenio nos está demandando a todos nosotros.

Moderadora: Jacqueline Peschard Mariscal. Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Creo que se han puesto sobre la mesa cuestiones muy interesantes y algunas incluso que comparten todos los miembros de esta mesa, pero otras quizá en donde hay ciertos temas de discusión.

Creo que uno que alcancé a distinguir fue el asunto de si el primer paso después de la constitucionalidad de la transparencia y el acceso a la información, debe ser elaborar algo así como una ley tipo o ley referente, o si esto pudiera ser visto como una suerte de imposición del centro sobre la periferia y pudiera inhibir iniciativas importantes de parte de algunos sectores en los distintos estados de la República.

Quizá yo le pediría a Juan Francisco y al propio Sergio, si pudieran elaborar sobre esto y sobre algunos de los otros puntos, la importancia de la capacitación del personal en los gobiernos y los distintos puntos que solamente se enunciaron, pero quizá valdría la pena un poco más de desarrollo.

Juan Francisco Escobedo:

Sólo un par de reflexiones adicionales sobre esto.

Me parece que sí se puede trabajar en un marco de referencia, pero creo no podemos olvidar un dato formal y constitucional.

Este país es un Estado Federal, no es un Estado Central ni es un Estado Unitario. Por lo tanto, algo tenemos que hacer con el federalismo en las prácticas y en los procesos de construcción del desarrollo institucional.

Por eso me parece que en este punto lo que habría que trabajar es una agenda de mínimos a partir de lo que está allí, pero no hablar del modelo.

Porque la tradición mexicana, desde la época de la hechura de las primeras leyes electorales, era: Ya se hizo en el Congreso a nivel nacional y el Secretario de Gobernación le avisaba al Secretario de Gobierno correspondiente o al Gobernador. Ahora hay que aplicarla y hay que acomodarla a las pautas federales.

Un piso mínimo que dé margen y cabida a los procesos de creatividad y desarrollo innovador que están ocurriendo en los estados.

Es decir, hay que sacar un aspecto positivo del desarrollo desigual.

¿Por qué está adelante Chihuahua, Coahuila? Algo debe haber allí que hay que recuperar.

¿Y por qué están atrás los demás? Pongamos un piso mínimo. Esta es una primera cosa.

Una segunda cosa:

Creo que el IFAI podría aportar una reflexión muy puntual, para que en los estados se leyeron de manera adecuada los alcances de la reforma constitucional.

¿Qué quiero decir con esto? No se trata de que en los estados y en los congresos copien tal cual la reforma.

La Constitución establece los mínimos también y lo que no debe hacerse en una interpretación *a contrario sensu*. Pero eso no significa que haya reformas constitucionales también en los estados, además de las reformas a las leyes estatales.

¿Por qué? Porque el desarrollo institucional y legal también ha sido desigual. Hay estados que crearon la ley sin hacer reforma constitucional. Hay estados que crearon la ley sin reforma y un órgano cuasiautónomo.

Es el momento de plantearse y preguntarse, no como cuestión taxativa, se conviene también hacer la reforma constitucional local que permita poner los mínimos y algunas otras cosas que por la correlación de fuerzas políticas a nivel nacional, no entraron en la reforma constitucional general, pero que en el plano local sí pueden entrar.

Hay estados que tienen como sujetos obligados ya a los partidos políticos y en el plano nacional no se ha conseguido esto. Es decir, hay que ser muy cuidadosos especialmente, creo que esta es una tarea que puede hacer muy bien el IFAI, para establecer las coordenadas, los mínimos y enriquecer esta discusión.

No se trata de fomentar un proceso mimético de copia en 'page' de lo que se hizo a nivel nacional para hacerlo a nivel local. Hablemos de los mínimos de los marcos de referencia y de las coordenadas.

Sergio López Ayllón:

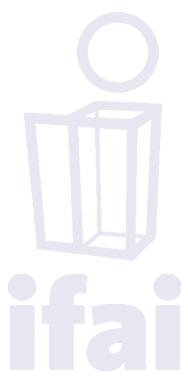
Una reflexión muy breve, quizás algunos matices a lo expuesto por Juan Francisco.

Yo creo que el gran riesgo que tenemos es seguir en la cultura de que un cambio en la Constitución es un cambio en la realidad.

Creo que lo que tenemos que hacer, cada vez más, es entender cuáles son las condiciones reales en que va a operar esta reforma constitucional y cuáles los diseños legislativos que no tienen que ser estáticos, sino que tienen que tomar en cuenta la diversidad y la complejidad de una realidad que tenemos en este país.

El ejercicio de una ley referente o ley modelo me parece entonces, en primer lugar, que no es una idea nueva, es una idea que tiene una amplia experiencia internacional en la construcción de este tipo de ejercicios y que en general lo que busca es codificar las buenas prácticas o las alternativas que se presentan en los diseños.

Entonces, no hay que imaginar este ejercicio como un modelo al que hay que copiar, y aquí coincido plenamente con Juan Francisco, hay que concebirlo como un ejercicio de imaginación, de construcción técnicamente viable, porque en muchas ocasiones el problema de las leyes es que se dan plazos que en la práctica es imposible de cumplir, que se dan condiciones de operación que no son reales, que construya alternativas y escenarios para que cada uno de los



234

DR © 2008.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales-<http://www.inai.org.mx>

congresos tenga en un solo documento, en un solo ejercicio de reflexión colectiva que tiene que ser una construcción a partir de los congresos estatales, a partir de los institutos locales, que ponga en la mesa de discusión cuáles son los problemas de operación y que entonces permita construir leyes que no sean maximalistas, pero que sean realistas y que tengan condiciones de viabilidad operativa y que esto nos permita ir construyendo un camino progresivo.

Esto me parece que es el sentido que tendría un ejercicio de esta naturaleza y que, insisto, tiene que ser un ejercicio de reflexión colectiva, donde participen los diferentes agentes que han intervenido en el diseño, en la operación y en el uso de las leyes y que al final del día, insisto, establezca un referente de orientación.

Por eso yo no estoy de acuerdo ya con los mínimos. Pensaría en la codificación de buenas prácticas o de alternativas de diseño, para que cada Congreso, en función de su realidad y de los recursos que existan.

Y un segundo elemento que tiene que ver con que no basta el cambio de la ley, eso es quizás el punto en el que yo querría insistir: si la ley no va acompañada de una política pública de recursos, de presupuestos, de capacitación y de vida ciudadana, entonces las leyes no van a servir para nada.

Este es el sentido que tiene hablar de una política pública de transparencia y que busca no solamente un marco normativo de referencia, que es sin duda indispensable, es condición necesaria pero no suficiente, pero tiene que ir acompañada de la voluntad política, de los recursos que pueden hacer que esto opere.