



## LA MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**PONENTE:** Juan Pablo Olmedo Bustos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

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

**Ponente:** Orlando Pérez Sánchez.

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

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

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

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

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

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

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

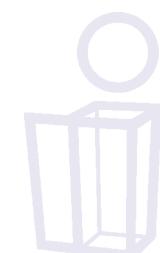
Y la propuesta final, el documento final fue el resultado del consenso entre todos los proyectos presentados en ese momento y en ese aspecto es importante que la Coalición de Acceso, que no se llamaba así, sino más bien era parte del grupo de trabajo, se fue creando, fue gestándose a partir de eso y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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

encontrando que otras personas también la van haciendo.

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

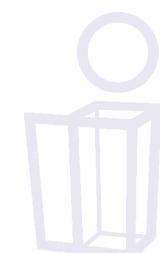
Y una cosa que todavía no está definida, pero es un propósito planteado y discutido, todavía no consensuado, es generar un ranking nacional y provincial de aplicación de la ley, con el propósito, en principio, de mostrar cuáles son las entidades estatales más transparentes y cuáles no, eso también puede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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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



**Ponente:** Kela León Amezaga.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

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

Les pediría que se identificaran, por favor.

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

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

Si quieren contestar.

**PONENTE:** Juan Pablo Olmedo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**Ponente:** Orlando Pérez Sánchez.

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

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

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

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

**PONENTE:** Kela León Amezaga.

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

Seguimos adelante con dos ponencias de Argentina y Brasil.

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

**PONENTE:** María Julia Pérez Tort.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

**Ponente:** Angelina Silva Nunes.

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

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

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

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

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

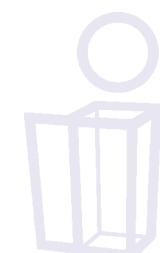
Los grupos de torturados son muy activos en la lucha para la apertura de archivos y la invitación de documentos de la dictadura. Tenemos que luchar para recuperar la verdad de la historia, sin embargo, es importante también preservar y conocer el registro del presente.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

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

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

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

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

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

**Ponente:** María Julia Pérez Tort

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

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

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

**Ponente:** María Julia Pérez Tort

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

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

¿Desde qué fecha?

**Ponente:** María Julia Pérez Tort

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

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

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

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

**Ponente:** Perla Gómez Gallardo.

(Se apoya en su presentación en Power Point)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

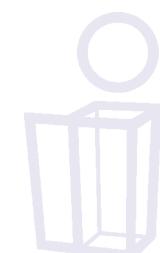
Se maneja en este caso que el puntaje máximo fue 170 puntos, de lo cual se hizo en la escala de cero a 10, se le asignó el mismo valor a cada uno de los indicadores, para precisamente de esos 17 tener esos 170 puntos.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

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

**Ponente:** Helena Hofbauer.

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

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

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

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

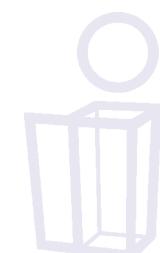
La iniciativa de presupuestos abiertos, que es coordinada por el International Project y que en 2004 realizó un piloto en 36 países y en este año va a presentar resultados para 60 países y un índice estatal de transparencia presupuestaria que se está realizando en 10 estados actualmente y cuyos resultados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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

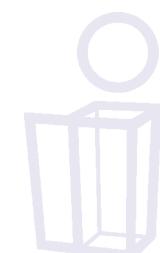
Por último, el *Índice estatal de transparencia presupuestaria* es una metodología diseñada por FUNDAR nuevamente basándose en el aprendizaje de las dos iniciativas anteriores y tratando de cerrar algunas de las brechas que en ambas iniciativas se han identificado.

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

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

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

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



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

**Moderador:** John Ackerman.

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

**Ponente:** Tomás Severino.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

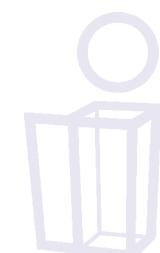
reglamentos, están garantizando el acceso a la información en general y el acceso a la información ambiental en particular y su funcionamiento lo evaluamos a través de casos prácticos y tomamos cuatro tipos de situaciones y monitoreamos, cuál era el acceso a la información que tenía la gente en caso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

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

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

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

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



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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

**Ponente:** Lorena Archundia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

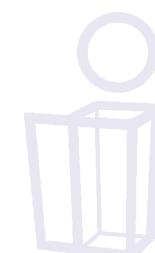
Este indicador de páginas de Internet cuenta con 68 variables, que se dividen en 176 apartados, 14 de estos apartados ya son los que establece la Ley de Acceso a la Información y dos son construidos por el CIDE.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

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

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

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

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

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

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

**Pregunta:** Ignacio Cruz García.

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

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

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

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

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

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

**Ponente:** Helena Hofbauer.

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

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

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

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

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

**Pregunta:** Roberto Díaz.

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

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

**Ponente:** Juan Pablo Olmedo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Dejo la inquietud con Juan Pablo.

**PONENTE: Juan Pablo Guerrero.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Moderador:** John Ackerman.

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

**Pregunta:** Gonzalo Bojórquez.

La pregunta es para usted.

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

**Moderador:** John Ackerman.

Contesta Perla.

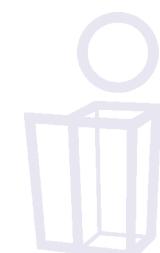
**PONENTE:** Perla Gallardo.

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

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

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

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



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

Te agradezco tu comentario.

**Pregunta:** Tomás Severino.

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

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

Gracias.

**Moderador:** John Ackerman.

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

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

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

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