



transparencia
2006
Semana Nacional
ifai

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

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

Moderador: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI.

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

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

Ponente: Carlos Elizondo Mayer-Serra.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

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

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

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

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

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

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

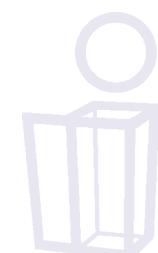
Y cuando hablamos de economías de mercado no estamos hablando de un neoliberalismo ramplón, excesivo que yo creo que es indefendible, estamos hablando de las economías de mercado en el extremo de la sueca, donde el 50 por ciento del producto lo controlan los gobiernos, pero entre más controle el producto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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

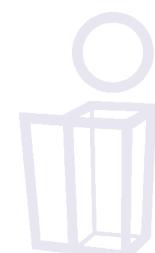
También se puede hacer un ejercicio y se hace en Pizza, que es no es lo mismo estudiar en una escuela con computadora que una que no tiene ni ventanas y eso también tiene un efecto en la educación.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

No sorprende que en un principio toda esta información fuera muy celosamente guardada, los Estados han ido mejorando, son democráticos casi todos, bueno muchos de ellos, tienen objetivos que son compartidos por todos nosotros, educación, la salud, pero provienen de una lógica centralizada y defensiva respecto a la ciudadanía, el gran reto es cómo nos apropiamos o cómo le damos a todos los ciudadanos acceso a la información que sea abierta, que sea leible y que con una mayor participación social sea utilizable por parte de la sociedad para mejorar el desempeño del gobierno.

Como les decía el IFAI es un esfuerzo notable, un esfuerzo que hay que realmente subrayar, estuve revisando algunos de los números del IFAI y encuentra uno que desde la entrada al vigor de la ley, hasta julio del 2006 se han recibido 145 mil solicitudes. En los números del IFAI está muy claro cuáles son los casos en los cuales se ha aceptado esa información, cuándo el sector público la ha reservado, cuántas veces el IFAI la ha abierto contra lo que quería el sector público.

Pero viendo los números hay algunas cosas que quisiera yo compartir con ustedes que me sorprendieron y que creo que abonan en el sentido de que necesitamos hacer de esta información un instrumento y no solamente un número más.

Primero es el hecho real de que el primer año de información en México hubo casi 40 mil solicitudes de acceso a la información, en Canadá y Australia en su primer año respectivamente, hubo mil y dos mil solicitudes. Ciertamente la

población de estos países es una quinta parte del mexicano, pero 39 mil es 40 veces más que el caso canadiense.

¿Qué es lo primero que nos indica esto? Que es una sociedad con gran demanda de información por algunos sectores.

Lo segundo, cuando vemos con un poco más de calma los números vemos que en un principio el 16 por ciento de la información en el 2003 la pedían los empresarios y hoy piden el 23 por ciento. En un principio el 34 por ciento lo pedían los académicos y ahora piden el 29 por ciento. El gobierno mismo, que es un dato interesante que ya había discutido con Juan Pablo, el gobierno mismo pide el 10 por ciento de la información, es decir, es tan opaco el gobierno que a veces para obtener información de una entidad pública a la otra, usan al IFAI porque si utilizaran los canales normales no los encontrarían.

Los medios han estado demandando alrededor del 10 por ciento sistemáticamente, en la categoría otros, están alrededor del 25. El dato aquí interesante es que los empresarios han visto en el IFAI un gran instrumento para obtener información de lo que están haciendo los que los contratan en el sector público, lo que están haciendo sus competidores, y creo que ahí hay una utilidad que valdría la pena analizar con más detalle. ¿Qué tanto esto ha mejorado realmente la calidad en las licitaciones, la honestidad, el precio o qué tanto esto ha generado retrasos adicionales? Yo no encontré información, no sé si se tenga, pero, ciertamente, nos muestra con claridad los hilos que la información tiene y que los empresarios han sabido utilizar muy bien.

A mí me sorprendió que la academia, que en principio tendría que ser la institución con la capacidad de hacer de esta información conocimiento, ha ido bajando su interés en utilizar los números de IFAI y hasta ahora yo no he visto una serie de estudios sistemáticos, por lo menos yo no los he visto, a la mejor existen, que nos vayan haciendo de esta información un cuerpo de conocimiento que le permite al ciudadano saber si esto que está haciendo el gobierno en materia de costos, de la provisión de un servicio, es adecuado, es bajo, es alto. Y creo, incluso, que hay un problema con el exceso de información.

El otro día hablaba con un funcionario de una Secretaría que en principio fue muy reactiva a permitir que el IFAI tuviera acceso a su información y lo que han estado, recientemente haciendo, ya aprendieron, es que el mejor negocio es dar toda la información, y

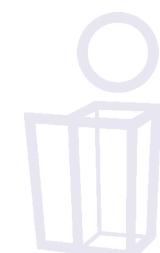
hasta más, la Secretaría se negó a dar información, y si dan mucha información el ciudadano que la pide no sabe muy bien ni como procesarla. Tenemos el riesgo ahora de movernos en el sentido inverso, es un riesgo que enfrenta la humanidad, hoy por hoy en general, con el Internet ustedes se van a Google, hacen una búsqueda y llegan 31 mil resultados, ¿cómo hacemos, cómo sabemos cuál de esos 31 mil resultados es el relevante?, y eso requiere de una capacidad analítica que creo, sobre todo la Academia, la puede hacer, y que requeriríamos también de instituciones que fueran promoviendo eso al mismo tiempo.

Estuve como observador para percibir cómo usa la información otros gobiernos. Hay un trabajo en la OCDE muy interesante sobre cómo Australia, por ejemplo, el Buró, es el INEGI australiano, tiene un documento que hace cada, creo que dos o tres años, donde resume todos los indicadores de bienestar de los australianos de una forma clara, con una metodología compartida, para que los australianos puedan tener un referente de si el gobierno está mejorando en esos indicadores o no. Indicadores muy amplios: desde bienestar, obvio PIB per cápita, consumo, etcétera, ecología, salud, criminalidad, estabilidad familiar, nutrición, con desgloses por provincia, haciendo un apartado para la población aborigen.

Con esto el ciudadano tiene un instrumento para saber qué tanto está avanzando la sociedad en temas concretos. Y yo creo que ese es el paso que nos falta dar en México, no solo el IFAI que tiene un mandato distinto y que, ciertamente, su función central es dar la información, sino a los otros actores públicos, y a la sociedad en su conjunto, que le vayamos dando al ciudadano información que nos permita tener un debate público más basado en análisis y menos basado en: yo sospecho, yo creo, yo quiero. Y que nos ayuden también para tener un debate público

Si la crítica en México es que hay muchos pobres, la pregunta es: ¿Cuántos había al principio del sexenio?, y ¿si había otras mejores metodologías para tratar de disminuirlos? Y no solo escandalizarnos, es un escándalo que lleva 200 años de que tenemos una gran cantidad de pobres en el país.

Por último, un tema que también creo que tenemos que tener una posición al respecto. Cuando un Comisionado fue a la OCDE a discutir el tema de la transparencia, mi buen amigo Juan Pablo, le comentaron, se quedaron muy impresionados por la fortaleza de la institución, por los mecanismos para recibir solicitudes, por lo transparente y poco oneroso que es para el ciudadano.



Moderador: Juan Pablo Guerrero Amparán.

Está claro que la transparencia es un elemento central de la democracia. Cambia para bien los términos de la relación entre el Estado y la sociedad.

El derecho a la información genera un contrapeso a la autoridad; cualquier ciudadano puede cuestionar y la autoridad tiene la obligación de responder. Algo que como ya decías está bien asimilado allá pero es una novedad acá.

Hay en este ejercicio una sesión real de poder hacia la ciudadanía. Esto mejora las condiciones de las personas para la toma de sus decisiones y desde esta perspectiva me parece, colega, puede decirse que garantizar el derecho a la información es un fin en sí mismo, pues puede mejorar el bienestar social.

Pero también es una condición que permite la generación de confianza en el Estado. Es una oportunidad para generar legitimidad política. El tema de hoy en México, entre otros, es la transparencia; se asignaron bien los subsidios, se apegó la publicidad del gobierno a lo previsto en la norma en tiempos electorales, se contaron bien los votos, se justificó el gasto en educación a la luz de los resultados. Son temas que están sobre la mesa y sobre los cuales estoy seguro hay preguntas y reflexiones en el auditorio.

Por lo que pido a aquellos que quieran compartir con nosotros sus inquietudes, se anuncien, nos digan su nombre, su adscripción si lo consideran conveniente. Tomaremos tres preguntas a la vez, esperando dedicar unos 15 minutos a la discusión.

Pregunta: Salvador Guerrero

Soy Comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Me llama mucho la atención el hecho de que yo pueda en lo personal sentirme identificado con el vocabulario que utiliza el ponente, pero al mismo tiempo percibo que este vocabulario excluye otras formas de plantearse la realidad.

El mismo aludía a la propia educación, de la cual él mismo quizás formó parte en su propio ambiente cultural infantil. Vamos a suponer que hay una enorme cantidad de la población en México y en América Latina en general que no tienen ese mismo ambiente y tienen formas de representarse la realidad de manera distinta o abiertamente opuesta.

Entonces hay algunos entre los cuales obviamente estaría el propio ponente y quizás yo y otros, que creen que explicar la realidad con números, con ciertos indicadores es la forma de vivir esa realidad. Pero hay otra gente que cree que formar una comunidad política,

una comunidad social, una fuerza política se constituye a partir de otros valores que no son los mismos de la OCDE o no son los mismos del Fondo Monetario Internacional, etcétera.

Hay una discrepancia real que es de carácter ideológico y político y que en México concretamente tiene un impacto que en este momento estamos presenciando. Hay gente que cree o quiere creer y otra gente que cree que explicando va a lograr el desarrollo del país.

Yo quisiera sus comentarios sobre esta discrepancia que yo percibo en general en las ciencias sociales, porque obviamente se ubica quizás el ponente en esta tradición positivista de que los números explican las cosas y hay otros que se ubican en una tradición hermenéutica o interpretativa que dice las comunidades se explican a sí mismas por lo que consideran válido.

Y por otra parte, por ejemplo en transparencia, a propósito de la OCDE ¿Qué tan caro es el IFAI a nivel mundial? Y ¿Qué tan caro es un evento como este? ¿Este tipo de datos cómo se comparan desde el punto de vista de la perspectiva internacional?

Eso es lo que en principio me gustaría comentar. Gracias.

Pregunta: Luis Gerardo Revilla Cuevas.

Gracias, buenos días. Laboro en la Unidad de Comunicación Social y vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

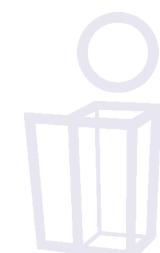
Yo tengo dos cuestiones.

Primero. Él habló de un escándalo que hizo que se difundiera la información de un estudio, pero no mencionó y me gustaría saber el escándalo quién lo generó.

Es decir, ¿fueron los medios mexicanos, fueron medios extranjeros, fue la población en general?

Y esto me conduce a mi segunda pregunta. Yo siento que en la materia de información se ha generado una buena infraestructura en México pero la población en general no la usa y parte de lo que usted mencionó parece confirmarlo.

Es decir; pues hay académicos, hay el mismo gobierno que hace uso de esa infraestructura, pero la población en general parece que no acudiera mucho a esa infraestructura y la pregunta va encaminada a saber



si en la percepción de usted el grueso de la población mexicana está al nivel de otros países de la OCDE con relación al tema de tener interés en obtener información y usar la infraestructura puesta a su servicio. Gracias.

Pregunta: Tirso Rodríguez.

En el 2003 tuve la oportunidad de participar en el premio "CIDI", creo que ganamos, ahora comprendo, tal vez porque presentamos un trabajo sobre indicadores y tal vez es la identificación.

Me deja inquieto la participación sobre todo al principio en que tu expones en los términos de que casi tenderíamos que tener que aceptar como que la corrupción por ser transparente debe de ser válida o aceptada por nosotros, sobre todo el comentario que tu hacías al principio; todo lo demás me parece excelente.

Pero el hecho de que conozcamos datos en relación con lo de aspectos que están pasando, con lo que tu comentabas de las toallas, de los colchones, etcétera; sí me deja inquieto que se plantee como algo válido por ser transparente esas acciones y que de alguna manera ni la sociedad ni la prensa las haya sancionado o castigado, gracias.

Ponente: Carlos Elizondo Mayer-Serra.

Voy a iniciar por esta última porque me alarma que esa haya sido -te agradezco la pregunta-, para nada es una actitud de complacencia, simplemente digo y lo voy a decir más claro; gracias a la transparencia sabemos eso y tiene que ser sancionado cualquier delito que encontremos a través de la transparencia y la transparencia es un poderoso instrumento para que esto suceda menos.

Simplemente quería decir que en los procesos de apertura de la información hay una primera etapa donde la sociedad percibe a sus gobiernos de una forma más negativa que antes cuando no había la información y por lo tanto, no se sabían muchos de estos escándalos que en su momento también eran ilegales pero simplemente no se socializaban, no estaban en los medios por diversos mecanismos de control que había en ese entonces.

Pero tienes tu toda la razón y si fue esa la interpretación que otros tuvieron, con que tu la hubieras tenido es que me expresé mal, no estoy de forma alguna avalando este tipo de comportamientos, sino simplemente quería utilizar ese ejemplo como una muestra de lo que la transparencia puede hacer y que nos permite ver cosas chiquitas pero no por ello menos delictivas -si es que fuera el caso- menos problemáticas y que en el pasado no las veíamos, eso era lo que quería decir.

Ahora, voy a ir de atrás para adelante ya que empecé así.

La pregunta del señor de la Secretaría de Hacienda, el escándalo lo destapó un diario, no me queda claro si la información la obtuvo, no creo que pueda ser de la OCDE porque es muy hermética en ese tipo de información, quizás fue del propio gobierno, no lo sé estoy especulando.

Lo cierto es que una vez que se tuvo esa información cómo le había ido a México en el primer PISA, se generó una presión social, desde varios otros medios se pidió

por mecanismos más abiertos en la participación de México en este tipo de organismos, en este tipo de exámenes y el gobierno lejos de decidir ya no voy a participar, decidió participar y hacerlos públicos como los otros miembros que participan y generó un instituto que tiene yo creo que enormes virtudes.

Por donde salió esto fue por un diario nacional por Reforma, ¿de donde obtuvo esa información? No lo tengo claro pero especulo como ya te lo dije.

Segundo. Aquí voy a contestar de pasada a uno de los comentarios críticos que hizo Juan Pablo muy educadamente.

¿La información es un fin en sí mismo o es un medio? Desde una perspectiva y entiendo la perspectiva de Juan Pablo; la información es un fin en sí misma e incluso no importa si se usa poco, siempre y cuando esté en la posibilidad de usarse, no deja de ser sorprendente que en Australia haya dos mil solicitudes en el primer año y aquí haya habido 40 mil, lo cual indicaría que en México hay más participación social que en Australia y que la preocupación que tiene la pregunta de usted no tendría porqué ser válida porque en otros países aún más, con mayores niveles de desarrollo que el nuestro, estos números son más bajos.

En la medida que está abierta y disponible, entonces eso genera que el funcionar se con una actitud de mayor cuidado, de mayor respecto a las normas y eso en sí mismo tiene un efecto positivo.

Entonces, yo creo que en el caso mexicano, los números que yo tengo no me permiten saber, los que yo vi en los documentos del IFAI, no me permiten saber si estamos hablando de suficiente uso, suficiente o poco, para mí la pregunta interesante es si ese uso está ayudando a generar comportamientos más positivos en los funcionarios públicos y nos da una capacidad de valuación de las políticas públicas que no teníamos antes, eso para mí es la pregunta, no tengo una respuesta.

Y en ese sentido, que yo creo que la información es un instrumento de decir, es un instrumento para otras cosas, es un medio que tiene que estar, tiene que tener reglas muy claras para que el ciudadano pueda realmente acceder a él, pero si nada más nos quedamos con la información no nos va a servir para el procesamiento de la evaluación de las políticas públicas que yo creo que es el objetivo, a final de cuentas, de este tipo de ejercicios.

Podemos hacer mucho más como autoridad para que la información que presentemos sea menos cruda. Yo sé que hay todo un esfuerzo por parte de ustedes de que lo que se suba en automático a las páginas de Internet sea lo más fácil, transparente, comparable posible y que no dependamos nada más de la información que el ciudadano va pidiendo caso por caso. Pero el objetivo a final de cuentas, es que esa información, aun si es poco sistemática y es caso por caso, nos ayude a un mejor comportamiento público.

Ahora, voy a pasar a la pregunta más complicada y más interesante. Yo creo que aquí hay como dos grandes temas: uno, primero es más de fondo y es la discusión entre si podemos desde afuera avalar o criticar prácticas sociales de otras comunidades, que ese es un poco el debate entre multiculturalismo, y si usted quiere, positivismo, que fue una de las frases que usted usó.

O vamos a ponerlo de otra forma, si hay un conocimiento objetivo sobre la realidad, que nos permita hacer juicios sobre algo más complicado que si los niños tienen una educación o no, son los valores de una sociedad. Y el paradigma liberal parte del supuesto de que hay ciertos valores universales y que esos valores son de una forma, digamos, con una metodología rigurosa, puedes saber como se relacionan entre ellos; y estos valores que son inferiores y que sería mejor no tener.

El multiculturalismo parte de la idea de que cada cultura, cada grupo social tiene su forma de relación, sus propios valores y que desde afuera no podemos criticar. No podemos criticar si en una comunidad le dan más prioridad a una ceremonia religiosa que ir a la escuela, no podemos decir nada al respecto.

Lo políticamente correcto hoy es decir que realmente no podemos decir nada sobre los otros valores. Yo creo que ese es como en los medios de comunicación y en la Academia es la visión hoy dominante, yo estoy en desacuerdo. Habrá usted leído este libro de Sartori que hace una crítica fuerte del multiculturalismo y voy a dar uno de los ejemplos que él dice, que además está relacionado con un país en el que ahora temporalmente vivo.

Podemos decir algo con respecto al hecho de que las comunidades musulmanas, en ciertas comunidades musulmanas, les da por hacerle una circuncisión a las mujeres para que no tengan placer sexual. Yo creo que el Estado debe decir algo al respecto, si eres multiculturalista no puedes decir nada al respecto

Moderador: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI.

Tomaremos un par de preguntas más y por supuesto que pretendía yo abordar la pregunta sobre los costos del IFAI.

De alguna forma Carlos plantea que es difícil hacer una comparación porque en países que tienen bien asimilada la cultura del derecho a saber, no se ha requerido la formación y el sustento de un Instituto como el que tenemos a nivel federal.

Por lo que planteada así la comparación vamos a llegar forzosamente a la conclusión de que el IFAI es carísimo. Pero cuánto le ha costado a los Estados Unidos, a Canadá, a Australia, a Inglaterra garantizar que cualquier ciudadano pueda hacer solicitudes de información y en la mayoría de los casos tendrá respuesta satisfactoria.

También ha tenido elevados costos presupuestarios y hay estudios que así lo acreditan, aunque se dificulta la comparación porque no hay un mecanismo con un presupuesto anual establecido como el del IFAI, cercano a los 20 millones de dólares.

Pero cuánto se ha ahorrado por ejemplo en el caso de México cuando suponemos que ahora cualquier licitación puede ser escudriñada al máximo por los perdedores de la misma, de forma tal que se genera una obligación por parte de quien la organiza, de un apego escrupuloso a la norma. Y esto me hace pensar en otro contrato millonario en donde no hubo acceso a la información y sobre el cual hay grandes sospechas de corrupción; el caso en México de los segundos pisos que hoy aprovechó Carlos Elizondo para llegar a tiempo.

Ante una solicitud se declararon como confidenciales. Afortunadamente cambió la ley local y afortunadamente hoy tenemos garantizado que esos contratos son públicos. Pero si pensamos que en poco tiempo el derecho a saber estará asimilado, me parece que no tiene precio el esfuerzo que hace la sociedad, por lo menos a nivel federal, para garantizar su derecho a saber.

Pregunta: Cruz Cantú Garza, Comisionado. Soy el Presidente del Instituto de la Transparencia, de la Comisión de Acceso a la Información Pública Estado de Nuevo León.

Precisamente mi pregunta iba en ese mismo sentido: ¿Qué tan caro es lo que usted señalaba también en lo que se refiere al Instituto Federal Electoral, a la Comisión de Derechos Humanos, viendo los resultados que se están ahora obteniendo.

Si sabemos que no hace muchos años la corrupción era la que existía constantemente y era lo normal, desgraciadamente en nuestro país y en algunos

estados, vemos que al iniciar la constitución y la creación de estos organismos de hace pocos años a la fecha, ha mejorado bastante la transparencia, el derecho a saber.

Los mismos funcionarios públicos se están preocupando, los que todavía podían considerarse que si pensaban en algún momento en la posible corrupción, se están preocupando en realizar las cosas más correctamente y ver la imposibilidad ya de llevar a cabo o más frecuentemente esos actos de corrupción.

En muchos estados y en el país vemos que ha avanzado. Siento yo que ha estado disminuyendo, siento que la población sabe más de las realidades; al menos en el estado en el cual un servidor está que es Nuevo León, vemos que ha avanzado bastante, que la gente se ha visto ya más informada, que las autoridades a todos los niveles municipales, organismos descentralizados, fideicomisos del mismo gobierno estatal ya está dando la información y ya se preocupan por tener a la sociedad informada.

Claro, muchos llaman consecuencias políticas, lo llaman costos políticos. Yo más bien lo llamaría valores de honradez y de honestidad para la gente. Y esto va a dar más a esos funcionarios públicos. Gracias.

Pregunta: Alfonso Delgado, muchas gracias, vengo de DICONSA.

El método científico utilizaría la información para evaluar, luego meter un proceso correctivo y después de las correcciones, convertirse en un proceso circular de mejora continua. Nosotros ya tenemos la información y ya podemos evaluar, pero sin embargo con frecuencia los mexicanos en lugar de utilizar el proceso científico utilizamos el proceso de escandalizarnos, luego del escándalo nos indignamos, luego hacemos chistes y luego nos olvidamos.

Si ya tenemos el proceso de información, este esfuerzo tan encomiable de información, será necesario pensar en la existencia de otro eslabón que fuera un sistema de toma de decisiones que corrigiera lo que la información nos está dando a través de la evaluación y que se convirtiera en un proceso sistemático de mejora también.

Salirnos del proceso escándalo, indignación, chistes y olvido para un proceso de información, evaluación, medidas correctivas y mejora continua del gobierno y de la sociedad en general.

Ponente: Carlos Elizondo Mayer-Serra.

Pues tiene usted toda la razón empiezo otra vez por la última.

Ciertamente, ese tendría que ser el siguiente paso cómo utilizamos esta información tanto la sociedad como el gobierno, para el caso el gobierno hacer y no lo voy a repetir porque lo dijo usted muy bien; los procesos correctivos una vez que te das cuenta de que las cosas no las estás haciendo de la mejor forma.

Y para ello organismos como la OCDE son muy útiles porque puedes ver cómo lo están haciendo los otros, qué errores y aciertos han tenido los otros en ese mismo tipo de procesos y te puedes ahorrar mucho tiempo y no hacer los errores que ya se hicieron porque no sólo está el tema que usted dijo, que me parece que lo dijo muy bien, de escándalo, indignación, chiste, etcétera, sino que está el tema que creemos, tendemos a creer que por alguna razón somos un país único y que no podemos aprender de lo que están haciendo los otros mientras que cuando vemos el gran éxito de países como Corea, como incluso Malasia, Tailandia, es cómo han ido a aprender de lo que están haciendo otros, para ni siquiera poner un proceso que ya en otro lugar resultó que no funcionó.

Esto no significa que uno puede simplemente traer las recetas de otros países, ponerlas e irse a sentar a su casa, hay todo un trabajo de comprensión de la realidad en la que estamos para que funcione de la mejor forma, dentro del tipo de metodología que usted señalaba.

Creo que debe de haber un esfuerzo mayor por parte del Gobierno Federal, creo que se hizo en esta administración pero a lo mejor no con todo el rigor para que se pueda corregir más rápidamente cuando la información te está arrojando que no estás yendo por el mejor camino.

Y si me permites Juan Pablo muy rápidamente el comentario, pregunta de la persona de Nuevo León, mi estado de origen digamos, de Linares es mi padre, ciertamente creo que usted lo puso muy bien, el costo y lo puso también Juan Pablo, el costo de estos institutos puede ser casi cero, es decir, es muy barato frente a lo que nos ha ahorrado, eso es cierto.

Y creo que estamos todavía en el momento para fortalecer las instituciones y el buscar ahorrar unos centavitos y viniendo del norte siempre hay esa tentación.

El querer ahorrar unos centavitos puede acabar saliendo muy caro, entonces yo creo que no tenemos que poner ahorita los bueyes delante de la carreta. Pero sí tenemos que tener presente que las instituciones se generan en un momento, como lo explicó muy bien Juan Pueblo, donde había por una tradición, una historia, la necesidad de generar un organismo público fuerte para romper con una serie de inercias pero que habrá también sus tiempos, todavía no estamos en ellos ciertamente, con estos organismos deberán de irse modificando porque si tuvieron éxito que la realidad que los justificó también fue cambiando.

Moderador: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI.

Ha sido un gusto escucharte y poder compartir contigo las reflexiones que hemos aquí presenciado. Vamos a terminar esta sesión en dos momentos. En el primero les pido un aplauso para nuestro querido expositor. En segundo lugar, les voy a rogar su atención porque me voy a referir al llamado que suscribieron varias

asociaciones civiles denominado “La Consolidación del IFAI es posible y la sociedad lo demanda”; apareció ayer en el periódico El Universal.

Se manifiestan los firmantes comprometidos con la consolidación del IFAI como institución independiente, autónoma y legítima, garante del derecho a la información. Cito: “frente a un escenario de enfrentamiento y descrédito de las instituciones el IFAI debe conservar su credibilidad manteniéndose fuera de cualquier cuestionamiento que ponga en tela de juicio sus decisiones”.

Está a su disposición, es público obviamente el documento. Continúo citando la parte final de este párrafo: “la legitimidad del Instituto en la práctica se ha sustentado en la integridad moral, la independencia y la autonomía de los comisionados que integran el Pleno”. Fin de cita.

Agradezco su apoyo y la confianza que depositan en nosotros estas organizaciones. Se dirigen específicamente al Presidente de la República y le piden criterios públicos y transparencia en la selección o ratificación de dos comisionados.

Al colega Alonso Lujambio, Comisionado Presidente le piden su compromiso con el derecho a la información. El día de ayer Lujambio tuvo un importante pronunciamiento en ese sentido. Y se convoca a los comisionados a que establezcamos criterios para evitar el conflicto de interés.

No represento al conjunto de los comisionados pero como miembro del Pleno del IFAI ante mis ojos no puede pasar desapercibida la petición que cito brevemente a los comisionados del IFAI, que a partir de estándares acreditados y reconocidos internacionalmente establezcan criterios claros para identificar y manejar cualquier posible conflicto de intereses.

Citan a la OCDE y entre otras cosas establecen que “la OCDE ha señalado que cuando no sea factible que el funcionario público se deshaga de intereses financieros privados, relaciones personales o afiliaciones que pudieran comprometer decisiones oficiales en las que está involucrado, éste debe abstenerse de implicarse en decisiones oficiales que pudieran estar comprometidas por intereses privados, fin de la cita.

El Reglamento interior del IFAI prevé en su capítulo tercero, llamado de los comisionados, que estos deben plantear oportunamente ante el Pleno el eventual conflicto de interés. Queda así, como un asunto que se origina en el Comisionado. La práctica, en nuestro IFAI, al día de hoy, ha dependido totalmente de la casuística, el Comisionado ha planteado el problema y el pleno, si lo acepta, ha generado un acuerdo sobre el particular que deja fuera de la discusión al primero.

El conflicto de interés se atiende a través de mecanismos institucionales que identifiquen con claridad las condiciones de riesgo. La transparencia y el escrutinio ayudan, exhiben el comportamiento y el desempeño. El hecho de decidir en forma colegiada ayuda también, pues dificulta la captura, corrupción del cuerpo en su conjunto, pero eso no elimina el conflicto de interés, no basta con tomar decisiones justas a pesar del conflicto de interés. Sería meritorio que el juez condene a su hijo culpable o que el médico salve la vida a su madre accidentada, pero si algo sale mal, como es previsible que ocurra, será inevitable la condena por el conflicto de interés. Y si las cosas salen bien, será a pesar del conflicto de interés.

En cualquier caso, habrá siempre la duda sobre los ejecutores en conflicto. Me parece que se requiere de un elemento central para hacer realidad que los mecanismos institucionales del gobierno colegiado y de la publicidad en sus métodos resolutivos o de decisión, eliminen el conflicto. La claridad y rigor de reglas para identificar este conflicto, suponer que la ética, la integridad moral bastan para aminorar la influencia del conflicto, es ingenuo en el mejor de los casos.

Sobre el particular, y a partir de este llamado, me comprometo, como miembro del Pleno del IFAI, a llevar una propuesta de lineamientos para definir los casos en donde los miembros del Pleno se tengan que excluir de conocer asuntos, recursos, ser ponentes y votar en los recursos de revisión en donde haya conflicto. Estos lineamientos, para evitar el conflicto de interés, serán presentados y discutidos en algunas de nuestras sesiones públicas antes de la toma de posesión del próximo Gobierno, el primero de diciembre. Gracias por su atención.