



transparencia

2004 Semana Nacional

267

MESA 9

“TRANSPARENCIA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS”

Moderador:

José Octavio López Presa, Comisionado del IFAI.

Ponentes:

Sally Shelton-Colby, Innovación México.

Tonatiuh Guillén, Colegio de la Frontera Norte (COLEF).

Rodolfo García del Castillo, Director de la División de Administración Pública del CIDE.

Ricardo Jiménez, del CESEM, representando a Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Moderador: José Octavio López Presa, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Bienvenidos a este último día de la Semana Nacional de la Transparencia. Para nosotros es un placer y un honor tenerlos con nosotros en este evento que sentimos será de gran ayuda para el futuro en cuanto a nuestros trabajos cotidianos de brindar a la sociedad acceso a la información pública.

Ponente: Sally Shelton-Colby, Innovación México.

Deseo agradecer la amable invitación del IFAI para participar como expositora en esta Primer Semana Nacional de Transparencia y Buen Gobierno.

Es una distinción el estar incluida en un panel que encierra a reconocidos expertos en la temática que ahora nos ocupa. En virtud de ello, debo comenzar por advertirles que el objetivo principal de mi presentación no es de ofrecer un análisis pormenorizado y técnico sobre el acceso a la información, porque yo no soy experta en esta materia. Todos mis colegas en este panel son mucho más calificados que yo para exponer.

Más bien esta es una muy breve plática enfocada a compartir con ustedes dos puntos. En primer término la naturaleza, los objetivos y los componentes del programa que yo dirijo, que se llama “Innovación México”; es una iniciativa de apoyo técnico.

En segundo lugar, quiero detallar algunas actividades que el programa a mi cargo ha llevado a cabo para cooperar con instancias públicas en la instrumentación del derecho de acceso a la información en México.

Yo quiero mucho a este país. Yo vine a México la primera vez hace 35 años y pasé como 25 de esos 35 años estudiando la política mexicana y la política económica. Fui Subsecretaria de Estado Adjunta para México. Fui embajadora en distintos países, siempre siguiendo la política mexicana.

Después de una ausencia de 10 años, he regresado. Es un país muy cambiado, mucho más abierto, mucho más democrático, mucho más transparente. En el muy breve periodo que tengo, me he percatado de los grandes avances

que se han alcanzado en apoyo a la consolidación del derecho de acceso a la información.

En el contexto latinoamericano, México es ampliamente reconocido por el trabajo realizado en la materia y es visto por otros países del Continente como la fuente de experiencias más ricas sobre el tema.

Antes de regresar fui Secretaria General Adjunta de la OCDE en París y quiero enfatizar de que aún entre los 30 países miembros, países desarrollados de la OCDE, México es reconocido por los avances que ha hecho.

Pero también ha tenido mucho impacto en América Latina. Por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información recientemente aprobada en El Ecuador, yo me atrevería a decir que tiene un toque mexicano, gracias a la participación como asesor del Congreso de dicho país, de quien es probablemente el más reconocido especialista latinoamericano en acceso a la información; todos conocemos al doctor Ernesto Villanueva.

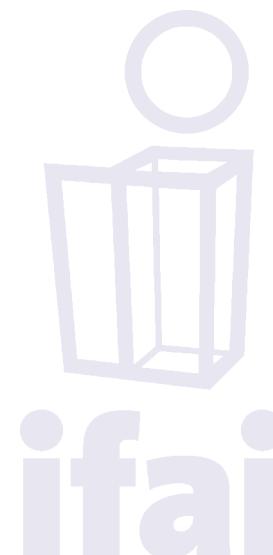
Otro aspecto también digno de mención es la participación activa de la sociedad civil como impulsora de la regulación, ejercicio y supervisión del derecho de acceso a la información en México.

El grupo Oaxaca y su sucesor LIMAC son los mejores representantes de ello. LIMAC recientemente recibió un reconocimiento internacional por parte de la organización de Estados Americanos, por su trabajo en apoyo a la implementación del derecho de acceso a la información.

Innovación México, que yo dirijo, busca ser catalizador de estos esfuerzos a través del apoyo técnico que pueda brindar a las comisiones de institutos de acceso de información del país. Así como a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en esta materia.

Los objetivos de Innovación México:

Somos un programa sin fines de lucro enfocado a proporcionar apoyo técnico y colaboración a entidades públicas en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y a la sociedad civil de México, bajo 4 grandes vertientes:



transparencia

2004 Semana Nacional

269

Número uno, innovación gubernamental; número dos, federalismo fiscal; número tres, fortalecimiento de organismos legislativos y número cuatro, transparencia y rendición de cuentas, cuya responsabilidad está a cargo de uno de nuestros componentes bajo el nombre de "*Proyecto Atlatl*", que creo que algunos de ustedes ya conocen.

Innovación México está desarrollando actividades bajo cada una de estas vertientes por un periodo de cinco años y acabamos de lanzar nuestro proyecto aquí en México, trabajamos bajo los auspicios de la agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, conocida por sus siglas en inglés como USAID.

La composición de quienes laboraron en Innovación México es de carácter multidisciplinario internacional, entre nuestras filas contamos principalmente con personal de origen mexicano y de otros países latinoamericanos.

Me gustaría apuntar brevemente sobre las actividades realizadas por nuestro componente responsable de las áreas de transparencia y rendición de cuentas del "*Proyecto Atlatl*".

En especial deseo hacer mención de las áreas potenciales en que Innovación México pueda brindar apoyo a las instituciones responsables de velar por el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Desde que el "*Proyecto Atlatl*" fue lanzado hace 3 años hemos enfocado nuestras actividades en 3 grandes áreas:

Primero: Apoyo a la profesionalización de la función de auditoría gubernamental. En cumplimiento a este objetivo, Innovación México ha brindado apoyo técnico a la mayoría de los órganos de fiscalización y contralorías estatales del país, en materias tales como planeación estratégica, auditoría de obras públicas, auditoría forense, auditoría de desempeño y auditoría informática entre otros.

Segundo: Actividades de difusión. La diseminación de información vía internet, relacionada con el combate a la corrupción en México, que seguirá siendo un punto de referencia importante para Innovación México. Esta actividad se lleva a cabo a través de una página de internet actualizada los 365 días del

año, con información sobre mejores prácticas e información sobre el combate a la corrupción en el país.

De igual forma, organizamos sesiones mensuales del llamado "Foro anticorrupción" con el fin de exponer a sus asistentes estrategias nacionales e internacionales sobre este tema. Hemos mantenido una estrecha cooperación con la Secretaría de la Función Pública para apoyar las acciones y proyectos de combate a la corrupción en el ámbito federal.

Tercero: Acceso a la información. El apoyo a la consolidación del derecho de acceso a la información pública en México es una de las actividades más relevantes de este componente.

Déjenme darles solamente dos ejemplos concretos de las principales actividades desarrolladas por nosotros en materia de acceso a la información.

En el estado de Sinaloa, a solicitud del Gobierno del Estado, un grupo de consultores, tenemos una red internacional de aproximadamente entre 150 y 200 consultores de varios países, colaboró con autoridades locales en la instrumentación de la Ley de Acceso a la Información de dicha entidad. Este trabajo incluyó la realización de un diagnóstico para evaluar la capacidad institucional de las dependencias del gobierno estatal, para cumplir sus obligaciones bajo la mencionada normativa.

Como resultado de dicho diagnóstico se presentaron una serie de recomendaciones encaminadas a facilitar la implementación de la Ley de Acceso en Sinaloa.

El segundo ejemplo es del Estado de Michoacán, en donde estamos realizando una labor similar a la efectuada en Sinaloa, con la colaboración de la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado.

En este caso, nuestro trabajo tuvo como objetivo presentar recomendaciones para el cumplimiento en tiempo y forma por parte de las dependencias del Poder Ejecutivo, referentes a la Ley de Acceso de Michoacán con motivo de su entrada en vigor.

Por último, quiero señalarles que en materia de capacitación hemos desarrollado, en colaboración con Libertad de Información México y la

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Asociación Nacional de Institutos y Comisiones de Acceso a la Información Pública Estatales, una serie de diez módulos de acceso a la información, dirigidos a los funcionarios responsables de estas tareas.

Como instructores de estos cursos se ha logrado reunir a los más reconocidos expertos mexicanos sobre la materia, entre los que se incluyen el doctor Ernesto Villanueva, el doctor Salvador Nava, la doctora Issa Luna Pla, la doctora Patricia Galeana y doctor Francisco Acuña, entre otros.

Para concluir con mi presentación deseo reiterar la mejor disposición de Innovación México de trabajar con las Comisiones e Institutos de Acceso a la Información, en cualquiera de las áreas antes citadas. En el fortalecimiento del derecho y acceso a la información, México requiere de la instrumentación y del proceso de desarrollo institucional, como hacia el interior de las entidades responsables de dicha tarea.

En la persecución de este objetivo ofrezco el más amplio y decidido apoyo de parte de Innovación México y le agradezco de nuevo la invitación de estar aquí con ustedes.

Moderador: José Octavio López Presa, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información.

Muchas gracias, Sally. Seguramente muchos Institutos tendrán preguntas que hacerte, querrán contactarte, nos podrías indicar dónde pueden ubicarte para tener los apoyos que Innovación México ofrece.

Ponente: Sally Shelton-Colby, Innovación México.

Me pueden localizar en Paseo de la Reforma 295, piso 8 o sheltoncolbycasals.com o en nuestras oficinas, que son tan nuevas que todavía desconozco los números de teléfonos, el 91719110. Tenemos un equipo de unas 20 personas, casi todos mexicanos y ahí estamos a la orden.

Ponente: Tonatiuh Guillén, Colegio de la Frontera Norte (COLEF).

Gracias por la invitación a participar en este evento. El tema de mi presentación evidentemente está relacionado con transparencia, en particular lo quiero enfocar a la evolución de esta transparencia, ¿cómo se ha dirigido en particular a los municipios?

Y dentro de este amplio tema, focalizar, por lo menos, elementos de debate justamente, como se nos hace la invitación, para revisar los temas en los que es posible encontrar síntomas en donde la nueva normatividad y reglamentación municipal “entra en tensión” con el desarrollo de la legislación estatal en materia del derecho a la información y transparencia.

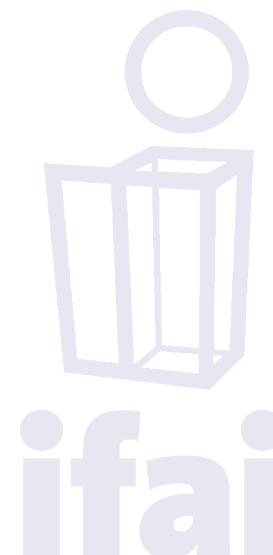
Éste es un tema en donde dentro del marco jurídico que se está construyendo alrededor de transparencia, está a debate un tema un poco más amplio que es el de ¿Cuál es el lugar del municipio y de la reglamentación municipal dentro de este nuevo marco jurídico de la transparencia?

Voy a aportar algunos elementos que espero sean de su interés, pero sobre todo, empezar a analizar con más detalle este problema, que a mi juicio es uno de los que están emergiendo en la reciente evolución del tema de la transparencia en México.

Comienzo con algunas generalidades rápidas, pero simplemente para ratificar el marco en donde estoy haciendo esta revisión.

En primer término, sí subrayar que la práctica de la transparencia y el ejercicio del derecho a la información es una práctica democrática nueva en México. Este es un dato importante, es relativamente nueva incluso en el mundo, pero para nosotros es nueva y éste es un dato que vale la pena subrayar, porque estamos entonces ante un proceso en construcción, todavía le estamos afinando los elementos, estamos afinando sus instrumentos jurídicos, estamos afinando sus instituciones y estamos, sobre todo, afinando el ejercicio y la práctica de este derecho.

Por eso, es importante subrayar el elemento de novedad, que tenemos un período cortísimo en esta experiencia.



transparencia

2004 Semana Nacional

271

El segundo punto, que también forma parte de esta reflexión, es de que el derecho a la información y su traducción en prácticas de transparencia es un ejercicio que puede entenderse como una apropiación ciudadana de la esfera gubernamental, no es algo que nos esté siendo dado, es una recuperación de la esfera gubernamental por parte de la ciudadanía y en esta medida es que leíamos una apropiación. Este es un dato que también vale la pena tomar en cuenta para la reflexión que sigue.

Y en general, creo que el desarrollo de esta práctica nos está construyendo una medida de civilización. Yo creo que uno de los rasgos contemporáneos de todas las sociedades modernas es cuánto ha avanzado en esta materia y en ese sentido la transparencia y la podemos tomar como una regla o una evaluación para medir civilización.

Y ahora quiero tocar un punto que me parece, creo yo, el más relevante para esta discusión. Y es que detrás de esta apropiación de la transparencia, está implícito un tema más amplio, que es el desarrollo de la democracia, eso es, en la medida en que la sociedad se apropia de la esfera gubernamental, la hace suya a través de la información por lo menos, como uno de sus caminos, estamos ante un ejercicio de desarrollo y expansión de la democracia. Y con ello añado otro punto más fino, y que es que también se está construyendo a la ciudadanía concreta y completa.

Este es un punto que quiero detallar, porque en la medida que la sociedad se apropia y es una apropiación real, es en la medida que se está ejerciendo un derecho ciudadano, que es un derecho político. Y también en la medida que éste es concreto, al mismo tiempo estamos ampliando la esfera del ejercicio de la ciudadanía. Voy a ponerlo de esta manera.

Si entre la bolsa de derechos que los ciudadanos tienen está el de votar o ser votado, y además el del ejercicio del derecho a la información, entre otros más, pero quiero focalizarlo en esto. Si los ciudadanos nos limitamos solamente a votar y nuestro marco institucional solamente nos da la posibilidad de ese ejercicio de manera concreta, una vez cada cuánto tiempo, estamos entonces ante una ciudadanía incompleta, somos ciudadanos de un día y de un acto, visto así, de manera extrema, seríamos ciudadanos de un día, de un acto, ir a votar.

Pero cuando complementamos otros derechos políticos y cuando ejercemos en particular el derecho a la información, estamos ampliando las capacidades de la propia ciudadanía y en esa medida estamos avanzando hacia un concepto más integral de la propia democracia.

En este sentido, quiero implicar la conclusión, de una buena vez, que sin el ejercicio del derecho a la información, los ciudadanos estamos siendo privados de uno de los complementos más importantes de nuestra formación como ciudadanos. Esto es, necesitamos ser ciudadanos concretos y completos, y si no ejercemos este derecho, no tenemos la posibilidad de este ejercicio, no estamos avanzando en esa dirección.

Si esto es cierto, si este planteamiento es correcto, entonces podemos decir que en México estamos dando los pasos complementarios de nuestra ciudadanía y por lo tanto complementarios de la democracia, en la medida que se está desarrollando entre otros derechos políticos, pero aquí ese es el que quiero subrayar, el ejercicio del derecho a la información.

En este sentido, el primer balance que tenemos es que a pesar de que hemos evolucionado de manera relativamente rápida en los últimos tres años en esta materia, todavía tenemos amplias lagunas y espacios en donde este derecho todavía no se puede ejercer, por lo menos de manera clara, instrumental y concreta, es decir, todos nos pueden decir: Bueno, es que el derecho a la información es constitucional, se encuentra en la Constitución Federal, y por lo tanto todo mundo lo puede ejercer.

Lo cierto es que necesita, como está demostrado, el desarrollo de una legislación específica propia, esta legislación específica propia no sólo en la esfera federal en donde se ha dado el paso fundamental que representa el IFAI, sino en los estados. Y aquí, en el mapa de los estados, tenemos todavía a una mayoría que no han avanzado en esta dirección, lo cual implica desde la perspectiva de ese derecho y de esa ciudadanía completa, en donde tenemos a una proporción muy amplia de la sociedad nacional que todavía no está en condiciones de hacer la aplicación concreta y realizarse en el sentido de hacerla real y de realizar ese derecho.

Y si nos vamos al mapa municipal, la situación también nos queda de manera más específica con un número, no voy a arriesgar ahorita cifras porque no

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

hice la contabilidad precisa, pero nos quedamos con un número de una gran mayoría de municipios en donde los ciudadanos que habitan esos municipios todavía no están en condiciones de hacer ese ejercicio completo, concreto, por lo menos en lo que respecta a su derecho a la información.

El primer balance es que tenemos en el, no ejercicio, un círculo incompleto de la ciudadanía y un círculo incompleto del desarrollo de nuestra democracia. Este es un primer balance que hay que ser conscientes, porque nos obliga entonces a asumir como una tarea nacional y me refiero no del Gobierno Federal sino nacional, del país, a desarrollar la legislación en los estados y este es el punto que quiero enfatizar, desarrollar la reglamentación municipal para el ejercicio en cada municipio del país.

Esto es muy importante, porque en la esfera municipal es donde existe la posibilidad material de que este ejercicio pueda ser traducido de manera más cotidiana. Si hace un rato hacia la referencia de que la ciudadanía debe ser un ejercicio concreto de cada persona, inmediato prácticamente, es entonces en la esfera municipal en donde este ejercicio puede desarrollarse con mayor eficiencia y estar ligado a la vida cotidiana de las personas; dejaría de ser, voy a hacer una referencia al IFAI, pero como ciudadano tengo derecho a acudir al IFAI en cualquier red de internet que me encuentre en el país, el cual es un sistema sensacional, pero me remite sólo a la información de las entidades del Ejecutivo Federal.

Pero si yo quiero hacer esa misma pregunta en lo que me es cotidiano, en lo que es mi inmediato como ciudadano de un municipio de cualquier entidad del país que todavía no tenga esa legislación, estoy privado de instrumentos y por lo tanto, privado del ejercicio concreto de ese derecho y por consecuencia privado de mi ciudadanía concreta o de mi ejercicio de ciudadano delimitado en ese espacio.

Ese es un tema que me parece fundamental destacar, en donde entonces, desde la perspectiva de la persona concreta, desde la perspectiva del ciudadano concreto, resulta fundamental que la reglamentación municipal se desarrolle. Hay que avanzar a un desarrollo también, no digo en vez de sino también, además de la reglamentación municipal en transparencia.

Dicho esto, cabe reconocer que el proceso ha avanzado, pero ha avanzado en un terreno en donde el entramado jurídico se nos está volviendo complejo. Voy a decirlo de esta manera. Hay un derecho constitucional federal, hay el respectivo derecho enunciado por las constituciones estatales, hay la legislación federal, la Ley que todos conocemos, además hay las legislaciones de los estados, las que ya lo hicieron y hay algunos –y esta es la parte que subrayo– algunos reglamentos municipales.

De los 2 mil 430 municipios de país, probablemente municipios que hayan avanzado en su reglamentación municipal, a la mejor la cifra no nos lleva a más de 20 o 30 municipios, a la mejor se me escapa por ahí alguno.

Pero el subdesarrollo de la reglamentación municipal en este tema es extraordinario.

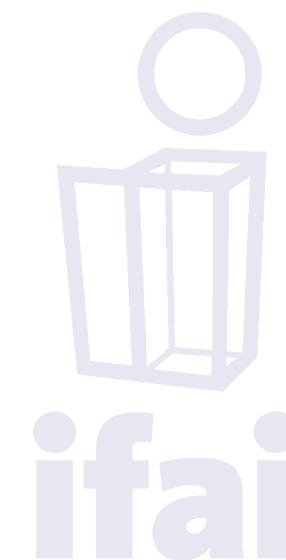
Si en general es un hecho reconocido que la reglamentación municipal de entrada ha sido históricamente deficitaria, en este tema es casi total; estamos hablando de un porcentaje mínimo de ayuntamientos que han avanzado en esa reglamentación.

Algunos muy bien, algunos incluso –esto es lo que quiero también hacer notar– con vanguardia con respecto a su legislación de los estados, ha habido experiencias de municipios que se anticiparon a la legislación de sus estados, lo cual es perfectamente notable y valioso y hay otros, que es lo que está ahorita ocurriendo con mayor cotidianidad, que están siendo objeto de la legislación que los propios estados están realizando y desde luego avanzando.

Y en este escenario lo que tenemos entonces, son una especie de desarrollo de tres ámbitos del desarrollo de la normatividad en esta materia, lo cual le da una extraordinaria complejidad al punto.

Por ejemplo, los municipios que se anticiparon a la llegada de la legislación estatal, ahí hay un tema en donde está en debate la coherencia o congruencia entre lo que la legislación estatal plantea y lo que los municipios desarrollan; ahí hay una tensión que hay que revisar.

Y luego, hay otra tensión, yo no la llamaría tensión, sino una inercia a la subordinación en donde los municipios en la medida que la ley los define



como objeto, como sujetos obligados de la información, avanzan en el desarrollo de una reglamentación pero es una reglamentación francamente de copiar y pegar, no le aporta nada a la legislación de los estados. Entonces, esta es una inercia en donde el ayuntamiento ya no le está aportando ni le está dando instrumentos más precisos al ciudadano para que avance en el ejercicio de su derecho en la esfera municipal.

Y estos son los dos polos en donde se está avanzando en este punto.

Municipios que avanzan y tienden a crear su propia esfera y municipios que no crean su propia esfera, sino que se subordinan completamente a la legislación estatal, lo cual desde el punto de vista legislativo es correcto, con la salvedad –y este es el tema de discusión que les quiero plantear– con la salvedad de que a partir, sobre todo, de 1999 los municipios son una esfera de gobierno reconocida en el país.

Desde ese concepto, tendrían la capacidad de desarrollar su espacio propio con sus institutos, sus comisiones, sus procedimientos, no de manera contradictoria cuando hay legislación estatal, yo creo que ese es el reto, no de manera contradictoria, no de manera incongruente, sino de manera más concreta y puntual desde la perspectiva del ejercicio ciudadano.

Este es un tema nuevo, este es el tema reciente en el que estamos, subrayo que hay un tema de la gran laguna, en donde no existe nada, pero donde ya existe, estamos ahora en un tema de empatía y de congruencia.

La pregunta es la siguiente ¿El municipio, cuando hay legislación estatal, qué es lo que le puede aportar al ejercicio del derecho ciudadano?

En mi perspectiva mucho, puede hacerlo mucho más concreto, mucho más preciso, darle más instrumentos.

¿Qué es lo que debería de evitar el ayuntamiento? Debería evitar hacer la copia y pega, que es lo que estamos haciendo en muchos municipios, al menos algunos ejemplos de los poquitos que lo han hecho porque, subrayo, estamos hablando de un número muy pequeño de municipios, pero de esos que lo están haciendo tenemos estas dos curvas, el que le aporta y el que se subordina.

Y dentro de esta discusión está el papel de ¿Cuál es el rol del gobierno municipal como gobierno, como esfera propia de gobierno para el desarrollo de la reglamentación municipal?, ¿cuánto puede avanzar?, ¿cuánto más puede aportar?

Yo creo que hay ejemplos interesantes que vale la pena revisar en esta dirección y en donde efectivamente el municipio sí le puede aportar a la reglamentación municipal mucho más de lo que la legislación estatal le da.

Al final y con esto cierro, yo sé que ha sido un planteamiento muy rápido, muy veloz el que estoy haciendo pero quiero subrayar, que al final lo que está en juego no es solamente la existencia de la legislación, ya estamos avanzando a una etapa adicional que es revisar la calidad de la legislación. Ya estamos avanzando hacia, por ejemplo, la instancia garante, yo creo que es un tema fundamental.

Si la instancia garante tanto en la esfera estatal, pero sobre todo en la municipal tiene la autonomía para ser efectivamente una instancia garante que revise, supervise el ejercicio de este derecho ciudadano, es mejor.

Y este es sólo un tema. Se puede acotar todavía más, pero el tema general es que ya estamos en la etapa en donde pasamos a revisar la calidad legislativa de lo que estamos haciendo.

Y el segundo gran tema, que es el que dejo nada más planteado, es el de la empatía, congruencia, coherencia entre lo que el reglamento plantea y lo que la legislación estatal desarrolla. Y al final el producto es, lo reitero aquí, que lo que está en juego es completar a la ciudadanía concreta, dejar que la norma sea un ejercicio ajeno, distante y traducirlo a la esfera cotidiana de las personas, de tal manera que la ciudadanía sea un ejercicio concreto y que por tanto esta apropiación a la que hacía yo alusión al principio de la esfera gubernamental, se traduzca en un instrumento más del autogobierno de la sociedad municipal.

Creo que ese sería el lente con el cual habría que evaluar el mapa jurídico que se está construyendo, tanto en los reglamentos como en la legislación de los estados.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Moderador: José Octavio López Presa, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

A mí me gustaría simplemente aportar una idea complementaria a la exposición de Tonatiuh, que me parece muy relevante. En este mapa que se propone de construcción de la legislación nacional respecto del tema del acceso a la información en los tres niveles de gobierno, también deberíamos de completarla con dos elementos que a mi juicio son importantes.

Uno, ¿qué tan real es el derecho en cada localidad, en cada ámbito y qué tan costoso es? Es decir, para un ciudadano ¿realmente la Ley le permite tener el acceso a la información o no, o es más bien en torno a la calidad de la legislación? Como menciona Tonatiuh.

Pero también, ¿cuánto le cuesta al ciudadano poderse apropiar de esa información? Si lo obligamos, ejemplo que siempre pongo, a que el acceso a la información sea de a pie y que se tengan que trasladar y que incurran en todos los costos asociados con el traslado, sumado a que a este traslado le ponemos una serie de condiciones que tiene que entregar el ciudadano, una especie de identificación y tiene que justificar el uso de la información, pues entonces se lo estamos haciendo extraordinariamente costoso, se lo estamos haciendo extraordinariamente inaccesible.

No basta, entonces, tener legislación. Vamos a ver de qué calidad es esa legislación y no basta, también, tener una legislación aunque sea muy buena, tenemos que poner instrumentos que le faciliten y le reduzcan los costos al ciudadano para tener realmente un acceso a la información efectivo.

Ponente: Rodolfo García del Castillo, Director de la División de Administración Pública del CIDE.

En primer lugar deseo agradecer la invitación que hace el IFAI al CIDE para participar en esta semana muy importante sobre la transparencia en el Gobierno.

Lo que vamos a hacer en esta exposición es presentar quizá alguna información sobre qué está ocurriendo a nivel de los gobiernos locales con este tema de la transparencia.

En primer lugar me gustaría señalar que si bien la idea de la información, contar con la información, proporcionarla es el primer paso para la apertura de la temática, ésta no se agota justo en este espacio. En realidad hablar de transparencia significa construir canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía; es generar una participación cualitativamente distinta.

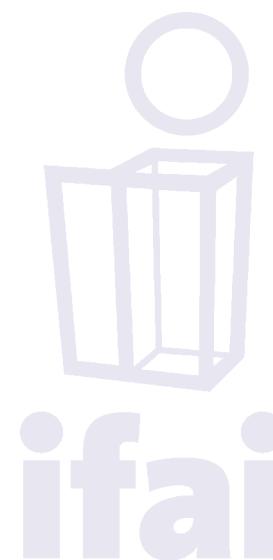
Tal y como señalaba Tonatiuh Guillén, se trata de construir a la ciudadanía, abriendo el espacio para que ejerza su derecho, pero también dándole la oportunidad de que este derecho se vuelva algo cotidiano y vivo, que no se agote únicamente con el toque inicial de la información, sino que abra paso para que la comunicación dé a la democracia una vida mucho mayor.

Es, en todos sentidos, una práctica que nace desde la ciudadanía y se constituye en el puente con el Gobierno

A través del ejercicio de la transparencia como derecho, podemos sentar las bases democráticas para una interacción social diferente, una interacción que va a abrir camino a una democracia distinta, cualitativamente distinta a la que hemos tenido el día de hoy. Y en los espacios locales es el lugar en donde es mucho más fácil encontrar este punto inicial de interacción entre ciudadanos y Gobierno.

Más allá de los cambios legales que nos ha tocado vivir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, tenemos que pensar en cómo vamos a hacer de este ejercicio un ejercicio real. El cambio legal será el primer paso y sin duda todavía falta mucho por avanzar en términos de reglamentación en los espacios municipales. Pero tendríamos también que empezar a plantearnos un problema de carácter funcional y racional con nuestros ciudadanos e incluso, en los aspectos culturales que significan prácticamente cambiar un modo de ver y un modo de interactuar con el Gobierno. Pensar al Gobierno ya no en la dimensión de algo que está por encima de la sociedad, sino de algo que se construye en conjunto con la sociedad. Este paso no es un paso menor, de hecho significa un cambio en el casete que tiene el ciudadano para interactuar con sus gobiernos.

Quisiera también llamar la atención sobre algunos de los problemas que puede tener el nivel federal para construir un espacio de transparencia con los ciudadanos.



transparencia

2004 Semana Nacional

275

El primer problema que podríamos encontrar es el de escala. Cuando hablamos de la transparencia desde el nivel federal, tenemos que pasar por diferentes redes en los tres niveles de Gobierno y estas redes gubernamentales incluyen funcionarios y procedimientos complejos.

El problema de la complejidad de las agencias, es otro de los elementos que dificulta bajar el concepto de la transparencia para contactar al ciudadano de manera directa. Aquí vamos a encontrarnos incluso con problemas de normatividad, como las normas y los grados de libertad diferenciados que tienen estas agencias, inciden o pueden incidir sobre el concepto de la transparencia que éstas manejan.

Hay también un dilema de efectividad y apego a normas, que es más importante para los gobiernos. En este caso, desde la federación, al trasladar el concepto de la transparencia, se logra alcanzar efectividad o encontrar un mayor apego a las normas y así lograr el balance entre ambas cosas.

Existe también una dificultad para promover la observación externa y la *acontability*; ¿Quiénes son entonces los que pueden tener mucho más ventajas, en términos de contacto directo? Sentimos que pueden ser los gobiernos locales.

Si contrastamos, vamos a ver que existen límites y ventajas en este espacio de lo local, particularmente en los municipios. Si bien existe una carencia de recursos legales, administrativos y políticos, sumado a un atraso estructural de las administraciones y de los gobiernos municipales, en el que también podemos encontrar un repertorio escaso de instrumentos de política, hay en contrapartida una cercanía con el ciudadano y un conocimiento mucho más concreto de la red de actores. Es ahí, en los municipios, en donde podemos conocer al ciudadano cara a cara, e incluso conocer a los participantes de la acción política y de la construcción de las acciones de política pública.

Por tanto, hay mucho más cercanía y facilidad para hablar de transparencia, hay una rendición de cuentas inmediata y los resultados son visibles.

Los modelos de gestión se convierten casi en un elemento obligado para las administraciones municipales y por supuesto se da un mayor involucramiento de los ciudadanos.

Hace un momento Tonatiuh Guillén comentaba sobre esta relación que necesitamos construir desde la institucionalidad, el espacio de lo legal, y señalaba con mucha precisión, que justo ese es uno de los mayores atrasos que podemos tener en el nivel municipal.

No existe hasta el momento un dato exacto de cuáles son el total de municipios que cuenta con una reglamentación de transparencia en específico y de acceso a la información. Pero podríamos decir que esfuerzos similares a estos no se dan arriba del seis por ciento en los municipios del país.

Otros reglamentos, por ejemplo, los reglamentos internos, alcanzan un 60 por ciento y los reglamentos que tienen que ver con la auditoría, andan alrededor del 40 por ciento, según los datos del censo de gestión municipal. Todos estos son números demasiado bajos, pero aún así, no podemos decir que los gobiernos municipales no hayan mostrado hasta el momento una preocupación por acceder al tema.

Tal vez el hecho de que se trate de una temática relativamente reciente, los coloca en desventaja en cuanto a acceder a la construcción institucional, pero si analizamos los programas que se están aplicando, vamos a encontrarnos con sorpresas que creo que resultan medianamente agradables en el panorama que tenemos en el país.

Nosotros dentro del CIDE, realizamos desde hace tres años el Premio: "Gobierno y Gestión Local".

Hasta el momento hemos recaudado alrededor de 1 mil 330 experiencias innovadoras y dentro de ellas hay de todo, hay temáticas que tienen que ver con educación, vivienda, servicios públicos. Pero en este caso vamos a referirnos únicamente a aquellas que tienen que ver con programas ligados o vinculados al problema de la transparencia.

Si observamos la siguiente gráfica nos daremos cuenta que del año 2001 al año 2003 se han duplicado el número de experiencias de transparencia que se presentan en el premio.

Ahora bien, si armamos una clasificación rápida vamos a encontrar dos grandes temáticas. Primero, de los 76 programas que tenemos actualmente referidos a la transparencia, 60 de ellos tienen como objetivo particular lograr o asegurar de alguna forma una gestión transparente y un abierto acceso a la información municipal. Los 16 restantes consideran la transparencia como un beneficio colateral que se logra al desarrollar acciones enfocadas a otros objetivos específicos.

Entre los primeros vamos a encontrar sistemas o mecanismos de control de gestión, reglamentación o certificación, modernización financiera, establecimiento de sindicaturas, contralorías sociales y ciudadanas, apertura de registros y archivos, difusión de información a través de informes, impresos por vía Internet, etcétera.

Entre los otros 16 están: mejoramientos de servicios públicos que tienen que ver con información también a la ciudadanía, modernización administrativa y financiera abierta al juicio ciudadano y acciones en pro de la seguridad pública preocupados por recabar las demandas.

Como ven, sí hay una preocupación, quizá aún no enfocada de manera adecuada y todavía faltándonos elementos que nos permitan establecer un criterio más exacto de cuál es el avance de la transparencia. Más adelante, sin duda, se hablará sobre los indicadores de transparencia y sobre cuál es el alcance que éstos han tenido.

Si vamos a la observación de estos mismos programas por región del país, veremos que la región que más ha trabajado estos temas es el centro del país. Curiosamente en el centro del país hay una preocupación fuerte por incorporar la temática de transparencia de manera rápida. Incluso puedo decir que analizando ya la calidad de los programas, hay algunos de ellos que plantean no sólo la creación de una reglamentación en ocasiones superior a la del nivel estatal, como también señalaba Tonatiuh Guillén, sino que también se preocupan por crear estos instrumentos y mecanismos de contacto con la ciudadanía, la información y después el mecanismo a través del cual establezco el diálogo con ellos y construyo un puente de comunicación.

Si nos vamos a la relación por tamaño, pues en la relación por tamaño tenemos también un predominio de los medianos y grandes, como los municipios

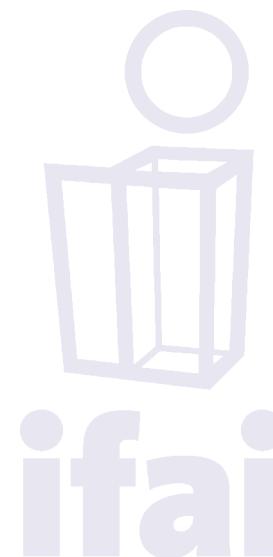
medianos son los que más han trabajado en experiencias de transparencia, alrededor de la mitad está ubicada en este total de municipios, y si vemos la relación por partidos políticos nos daremos cuenta de que es Acción Nacional quien se ha preocupado más por incorporar rápidamente la temática de la transparencia entre sus programas de trabajo.

Quisiera por último llamar a una reflexión o abrir una pregunta para todos. Siento que estas ventajas que tienen los niveles subnacionales de gobierno, los estados y particularmente los municipios, abren una puerta de probabilidades muy amplia, pero justamente esta puerta de probabilidades muy amplia también señala la necesidad de tender puentes rápidamente con los otros niveles de gobierno, es decir, sin duda la tarea y la labor que ha desarrollado el IFAI y la necesidad de crear estos vínculos puede favorecer el avance rápido de la temática, colocándonos en un espacio de discusión cualitativamente diferente.

Pero también será necesario abrir puertas por la vía presupuestal y por la vía de las capacidades de decisión en los niveles subnacionales, hacerlos corresponsables –ésta sería quizás la palabra clave– de un ejercicio de gobierno que va más allá del acceso a la información como lo señalaba al principio y que nos coloca prácticamente una meta más elevada, que significa abrirnos a la construcción de la democracia en un ejercicio colectivo.

Moderador: José Octavio López Presa, Comisionado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Yo creo que es muy importante el que las distintas organizaciones académicas, las organizaciones no gubernamentales en México, de alguna manera creen modelos de evaluación y dé, si se permite, premios y castigos para aquellas instancias de gobierno que están cumpliendo de alguna manera con programas de transparencia y acceso a la información y que se sepa por la sociedad quiénes está del lado del cumplimiento y quiénes están todavía del lado de la omisión. Yo creo que es muy importante el que instituciones académicas creen y den, creo que va a ayudar mucho a que el país vaya avanzando en estos temas.



transparencia

2004 Semana Nacional

277

PONENTE: Doctor Ricardo Jiménez, del CESEM, representando a Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Quisiera darles a conocer en qué consiste este programa, es una iniciativa que nace a mediados de 2002 a partir de la suma de varios organismos civiles que creemos y estamos conscientes, de que en buena medida hay que fortalecer a los gobiernos municipales como un ente importante para consolidar la democracia en este país.

Voy a dar algunos elementos básicos de en qué consiste esta herramienta, este programa, para después, darles a conocer algunos resultados que hemos obtenido y algunas conclusiones.

El Programa CIMTRA, como les decía, arranca en junio de 2002, y digamos que es una herramienta ciudadana que identifica aquellos mecanismos o acciones que tienen que ver con la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos locales. Esto quiere decir que no estamos buscando la corrupción, estamos buscando aquellos mecanismos positivos que están realizando los gobiernos locales; esto es importante, no es lo mismo trabajar en afán a la transparencia que trabajar en afán en contra de la corrupción, ¿verdad?

CIMTRA tiene varios componentes, pero digamos que el componente central es la aplicación de un cuestionario de 31 preguntas que tienen que hacer los ciudadanos, un grupo organizado o un organismo civil a sus autoridades, es decir, las propias autoridades no se pueden autocalificar, no pueden ser Juez y parte, entonces es un cuestionario.

Por supuesto, la idea es este sueño de ir generando una cultura por la transparencia. Las preguntas que hace el ciudadano son: ¿Cómo puedo ejercer mi derecho al acceso a la información y la transparencia? Y la pregunta para las autoridades es ¿Cómo puedo yo realizar esa transparencia y esa rendición de cuentas? ¿Con qué mecanismos? ¿Con qué herramientas? Precisamente CIMTRA trata de abordar este asunto.

Para nosotros es importante, también, que no tratamos solamente de sacar una calificación que finalmente pueda decir mucho o pueda decir poco; lo que para nosotros es importante, es que esos elementos que contiene el

cuestionario sean asumidos por las autoridades e incluso por los propios ciudadanos, darles elementos para el ejercicio de este derecho.

Cuando uno habla de transparencia, no siempre, a veces, hay una cierta confusión, pero tiene que ver mucho con cómo se están manejando los recursos públicos, pero nosotros creemos que tiene que haber campos más allá de eso.

Estos tres campos que aquí se colocan –el expositor describe la gráfica de su presentación–, son los tres campos con que se califican a los gobiernos.

El primero tiene que ver con la información a la ciudadanía ¿Qué me estas informando tú Gobierno a mí ciudadano?

El segundo es la atención ciudadana, es decir, ¿cómo me estás atendiendo?, ¿estás siendo transparente? Por ejemplo, me estas haciendo ciertos trámites, de tal manera que alguien que está delante de mi no le cobras y cuando yo llego, cobres y cobres lo que no le cobraste al otro, todos estos elementos tienen que estar transparentados.

Y el tercer espacio, el que reiteradamente se ha estado señalando aquí, es el espacio de comunicación entre Gobierno y sociedad, que para nosotros es fundamental.

Por supuesto hay indicadores, hay una serie de preguntas específicas para cada uno de ellos.

¿Qué representa entonces cada campo?, como para ir concretando.

Por ejemplo, para información a la ciudadanía preguntamos sobre proveedores –es un tema candente–, sobre ingresos, egresos, deuda, morosidad predial, sueldos, obras, reglamentos, otros, son algunos de los indicadores.

Para los espacios de comunicación, Gobierno y sociedad, nos interesa muchísimo el asunto de ¿cómo se están manejando esos consejos ciudadanos?, ¿si realmente funcionan?, ¿si están reglamentados?, ¿cómo toman las decisiones?; aquí también hay un elemento clave en la transparencia, ¿cómo se toman las decisiones?

Entonces, también nos interesa saber cómo sesiona el cabildo, tiene sesiones abiertas, públicas o si hay una reglamentación, porque es importantísimo, no se puede cada tres años estar reconstruyendo a los gobiernos.

En el último campo, atención a la ciudadanía, nos abocamos específicamente a una serie de servicios que son básicos, no hay mucho que agregar, licencias de construcción, pagos de multa de tránsito, etcétera.

En resumen, qué engloba CIMTRA, engloba un marco teórico el derecho al acceso a la información, el entenderlo como eso, como un derecho, como un puente de comunicación entre la ciudadanía y sus autoridades.

Como ya les dije, consiste en un cuestionario de 31 preguntas, que además vale la pena señalarles, no todas las preguntas tienen un mismo valor, hay preguntas que llamamos de impacto, que tienen un valor de 5 puntos, otras que llamamos que inhibe la corrupción, que tiene 3 puntos y las de prácticas comunes, 2 puntos.

La diferencia entre una y otra tiene que ver entre impacto y prácticas comunes, en la voluntad, la voluntad política, incluso institucional de rendir cuentas de algo, que a la mejor por ley no tendrían que estar haciendo pero por voluntad lo están realizando, y las prácticas comunes que se supone que es lo que tendrían que estar informando de manera cotidiana.

Las que inhiben corrupción son aquellas que apuestan a la institucionalización de las acciones de transparencia; eso es fundamental, es decir, la legislación, los consejos ¿cómo trabajan?

También tiene un componente de capacitación para los ciudadanos, no nada más les damos el cuestionario para ver, se los damos para que vayan y lo apliquen. El ciudadano también tiene que ser educado en el propio derecho, se le tienen que dar los elementos para que no solamente vaya y solicite información, sino que entienda su derecho a la información.

Manejamos un manual de aplicación y un manual de calificación. Hay una metodología, no voy a hablar de ello, hay un rigor metodológico, estos organismos que estamos coordinando tenemos que llevar una especie como de metodología que se tiene que aplicar. No tiene un costo, la aplicación no tiene costo alguno.

Voy a pasar a la segunda parte. El 21 de mayo hicimos un pequeño foro con motivo del segundo aniversario de CIMTRA y dimos a conocer los resultados de estos seis municipios que fueron los últimos que hemos levantado; son municipios diversos, con características socioeconómicas y administrativas diversas, pero que precisamente son relevantes en ese sentido. En el estado de Jalisco levantamos en tres municipios: Amacueca, Sayula y Guadalajara; las calificaciones fueron: Amacueca 28.57 sobre 100; Sayula 7.66 y la que aprobó fue Guadalajara con 65.30

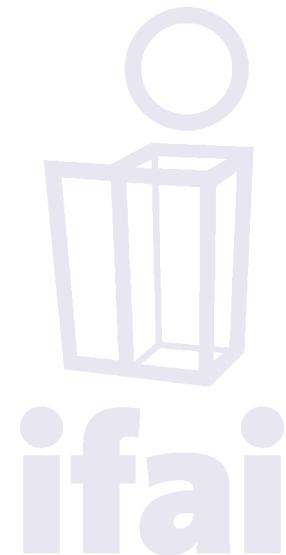
La actuación de aplicación se tiene que hacer de común acuerdo con las autoridades. No podemos llegar así e irrumpir y tratarlo de hacer. Ahí aparecen algunos organismos que están colaborando junto con nosotros en este esfuerzo, está el ITES, COPARMEX y una serie de actores más. Lo que queremos es asentarlo en diversos organismos a lo largo del país para que se vaya avanzando

En Chihuahua evaluamos a Ciudad Juárez y a Delicias; Ciudad Juárez 43.80 y Delicias con 68.18, ahí también –se refiere a la gráfica– aparecen los organismos que levantaron cuestionarios.

En el Estado de México levantamos en Tlalnepantla de Baz y obtuvo una calificación de 21.50, lo cual es bastante simbólico dada su importancia como municipio, tuvimos participación de CECET, ITMA y Alianza Cívica.

Quiero mostrarles este cuadro. Ustedes van a ver cada uno de estos seis municipios y sus campos. Por ejemplo, en el campo de información a la ciudadanía, que tiene un total de 53 puntos, podemos ver casos como el de Guadalajara que obtiene 26.8 de esos 53, casos como Tlalnepantla que de esos 53 puntos obtiene solamente 13.5, nos estamos refiriendo a proveedores, sueldos, etcétera.

El otro campo: comunicación gobierno-sociedad nos parece que es el campo donde están los mayores retos. Realmente ahí se encuentran calificaciones muy por debajo, incluso pueden ver a Sayula con un menos tres, o sea, no solamente no obtuvo ni un punto, sino todavía se le quitó. Pero Tlalnepantla vuelve a aparecer con un punto de un total de 40, entonces llega a ser como relevante.



Y en atención a la ciudadanía, que es el campo más pequeño, con siete puntos; bueno, en él casi todos aparecen positivamente.

Quisiera señalar ¿cómo un municipio con las características de Guadalajara obtiene una calificación de 65.3 comparándolo con el municipio de Delicias que también tiene una calificación muy semejante? Aquí hay una posible interpretación de que no necesariamente los municipios más grandes necesariamente tienen que ser más transparentes, ¿verdad?

Hay más datos, si quieren pasamos a la otra tabla, simplemente a manera general respecto a la pregunta de proveedores, solamente uno de los seis, Guadalajara, dio a conocer esta información; en gastos de comunicación sólo dos de los seis municipios, nada más. En donde están bastante fuertes es en atención a la ciudadanía, siempre hay una ventanilla, siempre hay una atención al público, y en el rubro de trámites, ahí el resultado es positivo.

Vamos a presentarles los resultados hasta donde vamos. Hemos evaluado 24 municipios y dos delegaciones, las delegaciones tienen una herramienta específica, no podemos comparar, pero lógicamente hay un procedimiento metodológico semejante.

Aquí, quisiera señalar que Chihuahua aparece dos veces porque nosotros creemos en algo, cuando les decía que la apuesta de nosotros es hacer que los elementos que contiene la herramienta sean asumidos por las autoridades y por los ciudadanos, es precisamente esto. Para nosotros una calificación es una fotografía, quizás no estaban en su mejor momento, el Regidor no estuvo en su mejor día para contestarnos. Creemos que es importante levantar una calificación y regresar a un determinado tiempo como para ver si hay avances. Chihuahua es el caso más significativo por que pasa de un 37.13 a un 85.53, hay un salto interesante.

Hay 24 municipios encuestados, dos delegaciones de siete entidades, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas, Morelos, Jalisco y Estado de México, es una herramienta que habremos de reconocer que es netamente urbana, no es una herramienta que fácilmente pueda prestarse a ser aplicada en municipios indígenas o rurales.

Hay cinco capitales encuestadas, Chihuahua, Monterrey, Guadalajara, Jalapa y Cuernavaca y varios municipios importantes de Nuevo León y el Estado de México.

De los 24 gobiernos, sólo seis han obtenido una calificación aprobatoria, Chihuahua, San Nicolás de los Garza, Tlalpan, Delicias, Guadalajara, San Pedro Garza García. Y de esas, nada más dos capitales han aprobado, Chihuahua y Guadalajara.

Hay un promedio de 39.26 sobre 100, si ustedes observaron el cuadro general, lo cual nos habla de los enormes retos que tenemos todavía quienes estamos en esta tarea.

Otros datos significativos, por decir algo, solamente el 80 por ciento de los gobiernos locales encuestados no publican, ni difunden el nombre de proveedores. Y en este mismo porcentaje tampoco publican los gastos de comunicación.

Aspectos más transparentados, como les decía, el 80 por ciento sí publica y difunde las obras realizadas, finalmente es parte de la cultura que reviste, ya sería el colmo que un alcalde no diga cuántas calles pavimentó, etcétera.

El 70 por ciento sí difunde y publica los ingresos propios e ingresos por aportaciones y participaciones.

Un aspecto crítico son esos mecanismos de articulación del Gobierno con la ciudadanía, ahí hay un gran rezago, el 80 por ciento no realiza una convocatoria pública para conformar estos consejos.

Un campo de oportunidad es el asunto de la difusión de los sueldos. En este caso el 60 por ciento sí lo publica, pero solamente el 15 por ciento lo hace desglosando sueldos y prestaciones. Esto resulta significativo.

Los gastos de representación, pues solamente el 45 por ciento sí lo hace.

Quizás como conclusiones, no existe necesariamente una correspondencia entre el tamaño de la importancia del municipio con su nivel de transparencia. Los mecanismos de transparencia gubernamental no tienen que ser necesariamente costosos. Esto es importante, por ejemplo nosotros nos

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

hemos encontrado con municipios con un gran poder adquisitivo, que todo te lo presentan en el Internet, pero igual puede ser una simple y llana cartulina pegada a la entrada del Palacio Municipal que manifieste cómo están las cosas.

Obviamente este esfuerzo de construir gobiernos locales con cara a la sociedad, se hace con la ciudadanía, no sin ella. Y los mecanismos tienen que institucionalizarse, no basta la buena voluntad de las autoridades, esto no es suficiente, hay que hacer un trabajo también de pedagogía. No se vale que cuando uno va y solicita información, dicen, sí ahorita te la traigo y traen 20 cajas, entonces eso no se vale, tenemos que empezar a generar esta educación para los ciudadanos y también para las autoridades.

Finalmente, vamos a continuar este año, ya hay un levantamiento en Baja California que vamos a dar a conocer, esto también es importante. Los datos se dan a conocer en conferencias de prensa, eso es como un acuerdo con las autoridades y vamos entrar en Querétaro.

Moderador: José Octavio López Presa, Comisionado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Yo creo que es muy importante, como apuntaba hace un momento, el que la sociedad civil se organice y califique al Gobierno de alguna manera, que sea un vigilante permanente de cómo el Gobierno en sus tres niveles está actuando, cómo los representantes de la sociedad que se convierten en gobernantes actúan, quiénes son, todo esto es importante que la sociedad civil lo mida, lo evalúe periódicamente.

Quisiera hacer únicamente una referencia a un ejercicio semejante que se inició hace algunos años en Transparencia Mexicana, yo formaba parte de esa organización, en donde quisimos establecer un indicador de corrupción para los servicios públicos, 36 servicios públicos. Pero tan importante para nosotros era asegurarnos de que íbamos a tener una metodología consistente para tener este indicador a nivel estatal de los 36 indicadores, como garantizarle a la sociedad respecto de nuestra imparcialidad en la evaluación. Creo que las organizaciones no gubernamentales, y yo creo que es el caso de

CIMTRA desde luego, tenemos que darle a la sociedad la confianza de que nuestros criterios, nuestros juicios son absolutamente objetivos e imparciales, en esa medida vamos a asegurar mucha más credibilidad de lo que estamos haciendo, y lo comento, porque la función de la sociedad civil organizada es crítica en un proceso de evolución democrática, pero tiene que dar confianza a la sociedad.

Tenemos toda una serie de preguntas. Aquí me preguntan ¿Qué acciones o compromisos se están llevando a cabo para apoyar e impulsar la legislación local en estados y municipios?

Esta es una de las tareas que tiene el IFAI como responsabilidad, como mandato de la Ley, es decir, tenemos la obligación de promover el uso del derecho de acceso a la información a nivel nacional.

Y como el IFAI tiene esta responsabilidad, decidimos crear una unidad específica dentro del IFAI a nivel de Dirección General que es desde la perspectiva operativa, el grado máximo de responsabilidad que existe en el IFAI, tenemos una Dirección General que atiende a los estados y municipios con la finalidad de compartir experiencias, de aportarle nuestra experiencia en el tema y el Director General de esta área es Felipe Pelcastre.

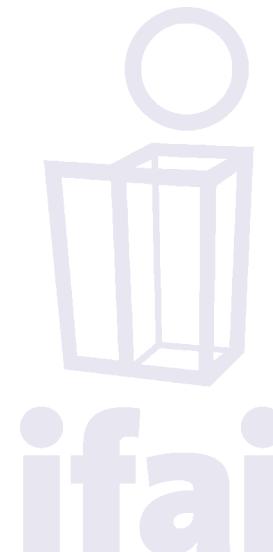
Le pido a Tonatiuh que rápidamente responda a todas las preguntas para facilitar el proceso.

Ponente: Tonatiuh Guillén, Colegio de la Frontera Norte (COLEF).

Gracias por las preguntas, son tres las que tengo aquí.

La primera es ¿existen recursos financieros suficientes en los municipios para crear la infraestructura que garantice el cumplimiento de las leyes de acceso a la información?

Que yo tenga referencia, no hay un fondo especial, estatal o federal que vaya con ese propósito y lo que ha ocurrido hasta ahora es que son los propios recursos municipales los que se emplean para el ejercicio de estas unidades.



Lo que sí vale la pena subrayar es que a veces se plantea este tema y cuando se trata de crear instituciones municipales en los ayuntamientos se piensa que es únicamente un gasto, que puede generar una burocracia y un gasto innecesario, lo cual desde una perspectiva muy limitada pudiera parecer que es eso, que es un gasto nada más.

Pero si se le ve desde el conjunto de los beneficios que provoca este instrumento, no solamente desde el lado del cumplimiento del derecho a la información ciudadana, del suyo valioso, sino los beneficios administrativos en los que impacta, entonces deja de ser un gasto y pasa a ser una inversión.

Entonces, la experiencia no sólo de lo que ha ocurrido en México sino la experiencia internacional, muestra que estas prácticas de transparencia son un factor de modernización de las administraciones municipales.

Por sí mismo, simplemente por ordenar información, sistematizarla, crean sistemas de información, crean la memoria de la institución, crean la posibilidad de la evaluación del desempeño de la institución y de sus tareas. Entonces, crean un impacto administrativo en esa dirección de modernización, integran tecnologías nuevas y del otro lado, simplemente por el costo de corrupción que se reduce –si es que no se agota del todo pero se reduce– hay otro factor, un plus adicional.

Desde esta lógica, no me voy a ampliar, no hay un fondo y el municipio le tiene que poner de sus recursos, pero el regreso es mucho mayor que lo que pudiera verse desde una perspectiva de gasto inmediato.

Hay otra pregunta ¿Cuándo se sabrá si la ciudadanía municipal está lista para ejercer ese derecho?

Yo creo que lo ha estado desde hace mucho tiempo, más bien el tema es que nuestra clase política es la que no había estado con la disposición, no con la información –por su puesto– pero la disposición para abrir. Y creo que todavía hay mucha resistencia, de hecho nuestras secretarías no se llama secretaría por accidente, todavía hay una inercia del secreto, hay una inercia de la cultura, de lo gubernamental como algo cerrado y oscuro.

No creo que el problema esté en la sociedad municipal o en la ciudadanía, sino que los retos están dentro de nuestras estructuras y la clase política y algunos patrones culturales que nos resistimos a modificar. Todavía hay funcionarios que se sienten propietarios de la información, como propietarios del poder en su conjunto. Entonces, más bien el problema está del otro lado.

Finalmente ¿Qué opina que las solicitudes de información tengan que motivarse o fundamentarse? Es completamente incorrecto y sí hay algunos ayuntamientos que ponen esa frasecita. Es pertinente cuando se trata de información de datos personales, ahí sí hay que explicar de qué se trata, pero en general, el planteamiento para solicitar información, que deba motivarse o fundamentarse es incorrecto, completamente indebido, sólo inhibe.

Ponente: Rodolfo García del Castillo, Director de la División de Administración Pública del CIDE.

Hay una pregunta de Alianza Cívica sobre ¿Qué mecanismos de participación ciudadana pueden o deben promoverse para hacer efectivo el ejercicio de la participación desde el punto de vista funcional y relacional, si existen mecanismos o no?

En este caso quisiera señalar, que mecanismos hay muchos, algunos se han construido desde los espacios locales. Aprovecho para hacer un pequeño anuncio: dentro de nuestro proyecto el “Premio Gobierno y Gestión Local”, hay una página de internet cuya dirección es www.premiomunicipal.org.mx, en donde se resumen todas estas experiencias que no tienen que ver únicamente con transparencia, las que acabo de reseñar en mi participación, sino todas las que tienen que ver con modelos de participación. Hay modelos de participación orientados a la parte de la planeación, otros que tienen que ver con el ejercicio de la gestión directamente y otras que tienen que ver con esta parte del manejo de la información.

Siento que el tema de la participación ciudadana, en particular en los gobiernos municipales, ha tenido un impacto muy fuerte e incluso se han generado desde aquellos modelos muy complejos en ciudades grandes, cuyo componente metropolitano obliga a la incorporación de la ciudadanía en

esquemas más armados, hasta aquellos que tienen que ver con experiencias que prácticamente recuperan la forma de organización tradicional de los municipios, en municipios rurales o con componentes indígenas que son bastante exitosos.

Lo que resulta llamativo es que tanto los modelos sofisticados como éstos relativamente simples, partiendo del componente de la participación como resorte para la acción municipal consiguen buenos resultados, lo cual significa que en términos de ejercicio e innovación podemos encontrar una gama bastante amplia de formas eficientes de acción gubernamental.

En cuanto a los modelos de participación que incluyen el componente de la transparencia, creo que la mayoría de ellos, en mayor o menor medida, van metiendo el uso del Recurso que es el punto fundamental y la parte de la decisión en acciones públicas.

Hay otra pregunta que se refiere a la capacidad que tienen los municipios y la obligación que tienen para proporcionar información. En efecto, siendo éste un ordenamiento de carácter federal, pues hay también una obligatoriedad tanto en los estados como de los municipios para proporcionar la información.

Desafortunadamente no todos tienen la capacidad técnica o administrativa para hacerlo de una manera expedita y rápida. Pero artilugios y mecanismos hay muchos. A mí me sorprende, por ejemplo, observar casos en Oaxaca o en Chiapas, en donde la información que se proporciona a la ciudadanía es incluso a través de boletines. Hay una preocupación por hacer llegar los datos de en qué se está utilizando el presupuesto, incluso datos sobre los sueldos de los funcionarios. También en cuanto a las obras realizadas.

El chiste es encontrar la manera de hacerlo. Creo que tomando en cuenta la diversidad de los más de 2 mil 400 municipios, pues dependerá mucho de las capacidades que tenga la vía y alternativa que seleccionen.

Hay una última pregunta, ¿en dónde pueden conseguir las gráficas y estadísticas que aparecieron durante mi presentación? La hoja electrónica del IFAI va a colocar un *link* que los conectará a la información y podrán todos tener acceso a estos datos y gráficas que presentamos el día de hoy.

Moderador: José Octavio López Presa, Comisionado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

En la página del IFAI hay una sección de Estados y Municipios, ahí vamos a colocar tanto la presentación de los ponentes de esta mañana, que hay varias solicitudes en ese sentido. También vamos a poner las preguntas y respuestas que le fueron hechas a Innovación México y a Sally.

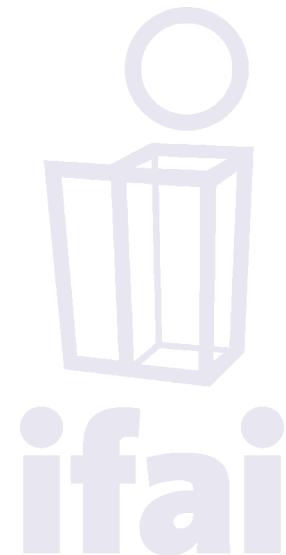
Un solo comentario: yo no soy abogado pero el hecho de que el derecho de acceso a la información esté consagrado en la Constitución, en el artículo sexto, obliga de alguna manera a todas las instancias de gobierno en el país de dar cabida a este derecho. Pero no obliga necesariamente a que se le legisle en la materia todavía.

Entonces el derecho está consagrado, pero cómo es este derecho, cómo se otorga, bajo qué principios, bajo qué procedimientos, bajo qué tiempos. Eso está abierto y no hay una obligación necesariamente como tal para los municipios de legislar o para ninguna entidad federativa, lo cual sin duda es un problema, porque estuvimos con este derecho más de 25 años y no pasó realmente gran cosa. Entonces, sí es necesario que hubiera una obligación de legislar y poner procedimientos.

Ponente: Ricardo Jiménez, del CESEM, representando a Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Quisiera hacer dos observaciones que se me pasaron, respecto a la subjetividad del cuestionario.

Obviamente cualquier herramienta de ese tipo no puede estar ajena a la subjetividad. Pero lo que sí quiero decir, es que cuando hablaba de capacitación, incluso para ciudadanos, para las propias organizaciones, incluso a las propias autoridades, nos referímos a un ejercicio que, entre otras cosas, trata de puntualizar pregunta por pregunta, de tal manera que con ejemplos se le explique cuál es la información que tienen que señalarle a las autoridades para corroborar: si lo hacen o no lo hacen; no es; creo que roban; se me hace que es corrupto, se me hace que me está mintiendo.



transparencia

2004 Semana Nacional

283

Tiene que estar corroborada cada pregunta con un documento, con una información montada en Internet, con una gaceta municipal, etcétera.

Y la segunda aclaración, es que la herramienta es una de tantas que puede existir, pero que señala nada más el piso básico de transparencia, no está hablando del nivel más alto, es decir, lo que creemos que deberían de estar cumpliendo los gobiernos locales.

Tengo algunas preguntas. ¿Cuál de los municipios que hemos levantado el cuestionario tienen un manual de corresponsabilidad o un código de ética? Bueno, un manual de corresponsabilidad lo tiene Delicias, también valdría la pena señalarles que el asunto de un código de ética, dado que es una herramienta perfectible, lo acabamos de sumar dentro de las preguntas, pero no damos puntaje, simplemente va a ser un elemento a considerar, porque como todo mundo sabe, los códigos de ética luego están ahí nada más archivados.

Me preguntan, ¿qué diferencia existe entre su cuestionario y las leyes de acceso a la información de los estados en cuanto a la información requerida? Nosotros podemos levantar este cuestionario con o sin Ley, vuelvo a repetir, es un asunto que creemos que es información que tiene que estar brindado la autoridad, con o sin Ley.

Voy a incluir otra pregunta. ¿Cómo me explico que Guadalajara haya sido tan bien calificado con 65, cuando hay problemas de delincuencia, carteles de droga, etcétera? Aquí sí vale la pena señalar, que además forma parte de esta vorágine que estamos viviendo a nivel país.

Quisiera decir que una cosa es la transparencia y otra cosa es la ética. Una cosa es que yo, alcalde de un municipio muy pobre, señale que gano 125 mil pesos y soy transparente, lo estoy diciendo. Otra cosa es que eso sea ético, son cosas distintas. El cuestionario no puede abarcar todo. Eso sería.

Moderador: José Octavio López Presa, Comisionado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Me preguntan: ¿Quién es realmente el Secretario Ejecutivo del IFAI?, es Ángel Trinidad Zaldívar, hace dos o tres semanas que fue electo en un procedimiento abierto, singular, en el que participaron 13 candidatos. Los Comisionados del IFAI aportamos cada quien hasta tres nombres, se apuntó una lista de trece y con esos nombres, sin saber qué Comisionado había optado por qué candidato, se le entregaron a una empresa que contratamos, con el objeto de que la decisión no estuviera inmersa en nuestra dinámica permanente de discusión; esta empresa con una serie de metodologías y criterios de evaluación tenía la responsabilidad de entregarnos tres finalistas.

Fueron entrevistados por los Comisionados tres de los finalistas y nos pronunciaríamos por Ángel Trinidad para el cargo de Secretario Ejecutivo, en sustitución de Alberto que renunció al IFAI hace un par de meses.

Las razones por las que Alberto renunció son razones personales, él de alguna manera fue un funcionario que le aportó al Instituto un gran impulso durante su gestión, principalmente uno de los aspectos por lo que se escogió a Alberto fue su gran presencia pública, su gran capacidad de manejo en los medios y nosotros necesitábamos en esa fase inicial de instalación del IFAI, darle una presencia al Instituto.

Y yo creo que el reconocimiento que tiene el IFAI en parte se lo debemos al buen trabajo que Alberto desplegó en su gestión; sin embargo, nadie es indispensable en un puesto y Alberto reconoció eso en sí mismo y decidió que quería explorar nuevas oportunidades fuera de la Administración Pública; esa es de una manera totalmente cándida, abierta, la razón de su renuncia. Y nos queda pendiente, Ángel, actualizar nuestro directorio oficial, porque creo que todavía no apareces.

Me preguntan: ¿Quién debería de clasificar la información confidencial y reservada y que si en este caso me imagino que el IFAI o cualquier instancia estatal o gubernamental que sea la autoridad en materia de acceso a la información, debería de hacerlo en conjunto o no con la dependencia o entidad particular?

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

En el caso de la Federación y en el caso de nuestra Ley y muy concretamente para el caso del IFAI, la propia Ley nos marca cómo debe ser este procedimiento. En primera instancia son las dependencias y entidades quienes hacen en base a los principios de la propia Ley, a los artículos que la Ley marca en la clasificación nacional, el artículo 13 y el 14, qué información debe ser, de qué naturaleza, pero en base también a los criterios generales que el Instituto marca como obligatorios a seguir para toda las dependencias y entidades.

El IFAI en todo momento puede reclasificar un documento o un expediente y lo hace de dos formas: sea a través de un Recurso de Revisión, es decir, una inconformidad de un solicitante cuando le dan una respuesta que no le satisface, o de manera general nosotros revisando los criterios de clasificación específicos de las dependencias y entidades.

Me hacen también una pregunta muy semejante, en el sentido de ¿Cuál es el procedimiento que se debe de seguir para la clasificación de la información?

Yo puedo contestar en el caso de la Federación, como decía, la propia Ley nos marca grandes apartados, qué información es de naturaleza pública y qué información es de naturaleza, permítanme ponerlo en estos términos, privada; es decir, la información que de suyo pertenece a los individuos y que pueden afectar su intimidad o a las empresas que pueden afectar su competencia. Salvo estos dos temas, información que pueda afectar la intimidad de un individuo o la capacidad de una empresa de competir legalmente en el mercado, el resto de la información es pública.

Ahora, esto no quiere decir que sea publicitada de inmediato o que debe estar accesible de inmediato, porque en el proceso de gestión de cualquier institución pública hay decisiones que no pueden compartirse, porque se frenaría el desarrollo mismo de la institución y podría poner en riesgo los actos de autoridad que esa institución tiene que desplegar; un caso muy concreto es la acción de la justicia, es decir, no podría darse a conocer cuáles son los delincuentes o los presuntos delincuentes que el día de hoy las autoridades van a ir en busca de ellos, digo, si lo anuncian se van, se escapan, entonces, esto tiene que tener reservas temporales para que las actuaciones del Gobierno se puedan dar.

Pero esto no influye sobre la naturaleza de la información, esa información va a ser pública tarde o temprano, nada más que está temporalmente embargada, por así decirlo, para que el Gobierno pueda actuar.

Ponente: Tonatiuh Guillén, Colegio de la Frontera Norte (COLEF).

Hay una pregunta sobre los municipios que tienen Reglamento, la lista. Yo creo que es un dato difícil de obtener. El IFAI tiene en su página una lista, es chiquita, creo que son como 12, yo alcancé a juntar otros 3 ó 4 más, y no conozco más. Cuando decías Rodolfo, de 6 por ciento, según datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que son como 150 municipios, me parece mucho. Yo pienso que como 20 y varios ya los listamos y esa es la parte lamentable.

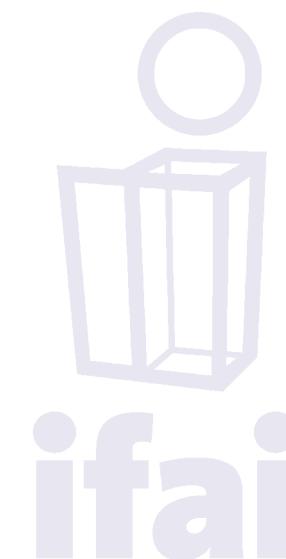
Ahora, municipios obligados es otra cosa, por las leyes estatales, entonces ahí estamos hablando probablemente de 400 municipios, pero es distinto. Aquí el planteamiento es cuántos han elaborado reglamento relativo a información. Dentro de los que han elaborado está el tema de los que realmente aportan y de los que simplemente copiaron y pegaron la ley estatal, o sea, no le aporta nada al derecho ciudadano.

Con ese escenario creo que nos damos cuenta de la laguna enorme que todavía tiene el tema en el marco legislativo, puede haber muchas prácticas municipales de transparencia sin reglamento, ese es el otro tema que hay que subrayar. Y voy a citar un caso que me parece interesante que es el de Mérida.

El Ayuntamiento de Mérida tiene una página buenísima, pero no tiene Reglamento y da mucha información, eso está bien, mientras el actual Ayuntamiento lo conserve, pero si el día de mañana llega otro Ayuntamiento y decide que ya se acabó, pues ya se acabó.

Y del otro lado, cómo hacer para que los ciudadanos no solamente tengan el derecho sino que se involucren más en las prácticas de gestión y de gobierno local.

Subrayaría en relación al aspecto municipal, que es una institución extraordinaria que ha avanzado muchísimo, pero al mismo tiempo tiene



transparencia

4 Semana Nacional 2004

285

fuertes inercias del diseño institucional anterior, voy a subrayar nada más una; el sistema electoral municipal, ya no sirve para representar a la diversidad social municipal.

Y podemos hacerlo más fuerte todavía; en términos generales necesitamos renovar a nuestra clase política en conjunto, ese es un tema que tenemos pendiente como país. Pero a nivel local ya nos hace falta revisar el sistema electoral, las reglas electorales, los procesos de decisiones, cómo se participa y cómo se integra.

Y finalmente, algunas cositas puntuales sobre la cultura política al interior de las administraciones; la cultura democrática más bien, esa sí es fundamental, yo creo que abrir a la reglamentación municipal, no sólo ayuda a lo que habíamos mencionado ahorita de los derechos y del ejercicio ciudadano, sino a la propia cultura del servicio público municipal.

Entonces, los propios servidores ya estarían involucrados, no por obligación porque alguien los manda, sino por construcción interna de su propia normatividad, el ejercicio de un servicio público abierto y en función de esa apertura al servicio de la sociedad, creo que en ese sentido ayudaría muchísimo al desarrollo de la administración municipal la evolución de su Reglamento.

Ponente: Rodolfo García del Castillo, Director de la División de Administración Pública del CIDE.

La inquietud viene justo por el lado de la reglamentación, en efecto, tenemos mucho más prácticas que reglamentaciones concretas sobre el tema. Sin embargo, estas prácticas ya nos están dejando ver una preocupación desde abajo para armar una relación distinta con la ciudadanía.

En el fondo está ocurriendo con esta transformación lo mismo que ha pasado ya con otras temáticas que tienen que ver con el gobierno municipal.

Recordemos simplemente que en la reforma constitucional al artículo 115 del año 1999, si la exploramos y la contrastamos con los cambios de los gobiernos

estatales, ¿a qué llegaron las legislaturas estatales?, vamos a encontrar un mundo de interpretaciones bastante diverso y todavía atrasos en la reglamentación particular.

¿Qué quiero decir con esto? Si de 1999 a la fecha hemos sido incapaces de actualizar lo que deberíamos para que funcionaran las reglamentaciones, las normas estatales y municipales, en un tema tan reciente como éste, obviamente el atraso tendrá que ser todavía mayor. Yo diría que el riesgo son las contradicciones en las que se puede caer en la interpretación y hasta dónde vamos a dejar abierta la puerta para los municipios.

En mi opinión, más que hacer una copia de la reglamentación federal, debería plantearse cuál es la necesidad real dentro de los gobiernos estatales, partiendo de los mínimos, como los que señala CIMTRA, también cuáles son las obligaciones de los gobiernos municipales con una base mínima para poder realizar un esfuerzo que verdaderamente contribuya a la transparencia.

Hay muchas experiencias que podrían citarse como prácticas que están orientándose a abrir a los gobiernos municipales. El riesgo, como sucede con otras tantas innovaciones es que si no se le da un marco institucional suficientemente sólido, desaparecen en tres años y desafortunadamente así podríamos encontrar aprendizajes truncos, experiencias rotas y el costo para el país va creciendo cada vez más. Ojalá y no ocurra lo mismo con la transparencia.

Moderador: José Octavio López Presa, Comisionado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

A mí me gustaría hacer un comentario respecto de tener una legislación general y uniforme o que cada instancia de gobierno tenga su propia Ley. Creo que hay ventajas y desventajas y creo que hay que poner al centro de la discusión al ciudadano.

En un extremo, podemos tener un sistema en donde obligáramos a los ciudadanos a aprenderse miles de reglas, miles de leyes, ya tener una y aprenderse una bien, es en sí un reto. En el otro extremo, pues a la mejor si es

una mala legislación, pues vamos a tener un sistema imperfecto en todo el país.

Quizá la respuesta a esta disyuntiva no es inmediata ni es tan obvia, pero yo creo que no debemos de dejar de tomar en cuenta que finalmente tenemos que hacer un producto que sea utilizado por la sociedad. Y para que sea bien utilizado tiene que ser bien comprendido.

En la medida en que tengamos un sistema más complejo, más disperso, más difícil va a ser que despleguemos un acceso a la información de una manera, si me permiten, masiva. Vamos a tener casos de pequeñas transparencias, de pequeños accesos en el país, peor no vamos a tener un despliegue nacional importante, robusto, masivo de acceso a la información.

La última pregunta que me hacen a mí es desde luego una pregunta nada fácil. Y es ¿Cuál es el tratamiento que se le tiene que dar a los recursos que reciben las universidades autónomas en el país, respecto de su obligación o no de dar acceso a la información y qué papel juega en este sentido el IFAI?

El IFAI no tiene competencia para ser el árbitro respecto del acceso o no de la información, porque nuestro ámbito está circunscrito a la esfera del Ejecutivo Federal, es decir a las dependencias y entidades.

Sin embargo, dado que las universidades públicas reciben recursos públicos, en principio debería de ser un acto de elemental transparencia que den cuentas a la sociedad de los recursos que reciben. Y aquí la sociedad tiene mucho que decir; desde luego que los gobiernos y las legislaturas estatales tendrán mucho que decir sobre el tema y desde luego nuestro Congreso Nacional también tendrá una parte de responsabilidad en que esto sea realidad.

Las universidades no pueden ser cajas oscuras respecto de las actividades que realizan y los recursos que manejan. A manera de ejemplo y les ruego que no se tome como algo que es actual, sino que yo supe hace algunos años, muchos, cuando me tocó hacer un estudio en relación a la política educativa en el país, pues se sabía dentro de la Secretaría de Educación Pública, de manera bastante amplia, que algunas universidades que recibieron recursos

de la federación los utilizaban para financiar la guerrilla en Guatemala o los movimientos antigobierno en otros países.

Yo creo que como sociedad no nos merecemos el que los recursos, escasos que tenemos en México, no sirvan para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos y se utilicen para matar gente.

