

# transparencia

2005 Semana Nacional

transparencia | ifai

2005 Semana Nacional



transparencia | ifai

transparencia | ifai

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

# transparencia

2005 Semana Nacional



## **Directorio:**

María Marván Laborde  
**Comisionada Presidenta**

Horacio Aguilar Álvarez de Alba  
**Comisionado**

Alonso Gómez Robledo Verduzco  
**Comisionado**

Alonso Lujambio Irazábal  
**Comisionado**

Juan Pablo Guerrero Amparán  
**Comisionado**

Francisco Ciscomani Freaner  
**Secretario de Acuerdos**

Ángel Trinidad Zaldívar  
**Secretario Ejecutivo**

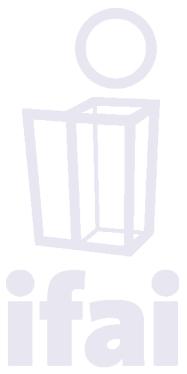
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)  
Av. México 151, Col. Del Carmen Coyoacán, C.P. 04100,  
Delegación Coyoacán, México, D.F.  
Primera Edición, IFAI  
ISBN: 968-5954-25-9

Impreso en México / Printed in Mexico  
Distribución gratuita



# transparencia

2005 Semana Nacional

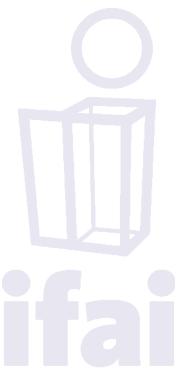


# SEMANA NACIONAL DE LA TRANSPARENCIA 2005

<b>INAUGURACIÓN DE LA SEGUNDA SEMANA NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y CEREMONIA DE CANCELACIÓN DEL TIMBRE POSTAL .....</b>	<b>7</b>
<b>PRESENTACIÓN DE @-fai, SISTEMA DE EDUCACIÓN REMOTA DESARROLLADA POR EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>15</b>
<b>MESA 1</b>	
<b>FIDEICOMISOS Y RESCATE BANCARIO: ¿ES POSIBLE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS? .....</b>	<b>23</b>
<b>MESA 2</b>	
<b>EL DILEMA DE LOS ARCHIVOS DEL ESTADO MEXICANO ¿RENDIRÁ CUENTAS EL SERVIDOR PÚBLICO O LO JUZGARÁ LA HISTORIA? .....</b>	<b>49</b>
<b>MESA 3</b>	
<b>¿CUANTÓ VALEN MIS DATOS PERSONALES? EL PRECIO DE LA VIDA PRIVADA .....</b>	<b>81</b>
<b>MESA 4</b>	
<b>“DATOS PERSONALES Y DERECHOS DEL PACIENTE: EL CASO DE LOS EXPEDIENTES CLÍNICOS” .....</b>	<b>109</b>
<b>MESA 5</b>	
<b>SOCIEDAD CIVIL, TRANSPARENCIA, Y DEMOCRACIA: ¿QUIÉNES VIGILAN AL VIGILANTE? .....</b>	<b>139</b>
<b>MESA 6</b>	
<b>LA TRANSPARENCIA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS: ¿CONVIENE UNA LEY GENERAL? .....</b>	<b>169</b>
<b>PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL OBSERVATORIO CIUDADANO PARA LA TRANSPARENCIA .....</b>	<b>211</b>
<b>MESA 7</b>	
<b>TRANSPARENCIA Y LEGITIMIDAD: LA FISCALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES .....</b>	<b>219</b>
<b>CEREMONIA DE PREMIACIÓN DEL CERTAMEN NACIONAL DE TESIS DE LICENCIATURA SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y CLAUSURA DE LA SEGUNDA SEMANA NACIONAL DE TRANSPARENCIA .....</b>	<b>253</b>

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



## **INAUGURACIÓN DE LA SEGUNDA SEMANA NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y CEREMONIA DE CANCELACIÓN DEL TIMBRE POSTAL**

**Palabras del licenciado Vicente Fox Quesada,  
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**

Presidium:

Vicente Fox Quezada, Presidente de Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Mariano Azuela Gutiérn, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Diego Fernández de Cevallos, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República; Manlio Fabio Beltrones, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Comisionado del IFAI; Alonso Gómez Robledo Verdúzco, Comisionado del IFAI; Alonso Lujambio Irazábal, Comisionado del IFAI; Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado del IFAI; Eduardo Romero Ramos, Secretario de la Función Pública; Alfredo Elías Ayub, Director General de la Comisión Federal de Electricidad.

Doctora María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del IFAI; Señores comisionados del IFAI; Señores legisladores, amigas y amigos:

En democracia los asuntos políticos siempre deben ser de dominio público. En democracia la transparencia es un valor pero, sobre todo, un ejercicio cotidiano. En democracia la transparencia en la función pública es un derecho de la sociedad para conocer y evaluar el desempeño de sus servidores.

Todo gobierno democrático debe contar con leyes e instituciones que garanticen la rendición de cuentas y el acceso a la información. En el 2000, la transición a la democracia nos permitió entrar al gobierno para dejar abiertas las puertas a la mirada de la sociedad y para encender la luz en donde antes no se podía ver.

En el gobierno del cambio hicimos de la transparencia el nuevo rostro del servicio público, pusimos un punto final a la discrecionalidad y las negociaciones oscuras del autoritarismo.

El gobierno del cambio cambió y para bien. Hoy las y los mexicanos tienen autoridades comprometidas con la honestidad y con la transparencia, tienen autoridades obligadas por ley a la rendición de cuentas.

Antes, las y los mexicanos tenían que soportar arbitrariedades, atropellos o negativas a ser informados del por qué y el cómo de los actos de autoridad.

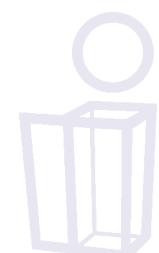
Hoy, cuentan con una institución como el IFAI en caso de que un mal funcionario vulnere su derecho a la información. El IFAI es la respuesta a una genuina demanda de la ciudadanía para que el acceso a la información y la transparencia gubernamental fueran una realidad.

Con estos cambios estamos impulsando una nueva cultura del servicio público, un servicio público más honesto, eficiente, de cara a la sociedad en donde el desempeño de los funcionarios esté sujeto al escrutinio ciudadano y el derecho a la información esté garantizado con instituciones y con leyes democráticas.

# transparencia

## 2005

### Semana Nacional



# ifai

8

Hoy con información las y los mexicanos pueden defender mejor sus derechos ante las arbitrariedades y su relación con el gobierno no se base en el engaño, sino en el conocimiento.

Me da mucho gusto saber que cada día más personas hacen uso de su derecho a ser informados, independientemente de los cientos de páginas en Internet con información pública disponible de toda o buena parte de la tarea del gobierno.

Así, demuestran, además, estas 81 mil solicitudes que se recibieron en la Administración Pública Federal de junio de 2003 a mayo de 2005. También me da mucho gusto saber que hay un compromiso claro de todas y todos los servidores públicos de mi administración a informar a la gente.

De esos miles de solicitudes de información, hoy han sido respondidas 89.4 por ciento. No cantamos victoria, vamos a seguir trabajando por un Gobierno Federal completamente transparente.

Debemos seguir trabajando para fortalecer nuestra democracia, aún en el México de hoy todavía hay enclaves autoritarios, todavía hay quienes se resisten a salir de la oscuridad, todavía hay quienes se resisten a hacer públicos los asuntos públicos.

Debemos juntos poner fin a estas prácticas, debemos privilegiar los valores de la transparencia aún en contra de estos grupos.

No puede haber justicia en ninguna acción de gobierno dirigida a los ciudadanos si no soporta el escrutinio de la sociedad, sólo con un México más transparente podremos combatir mejor la corrupción y la inseguridad.

Amigas y amigos del IFAI, hoy México tiene una democracia con cimientos fuertes, porque cuenta con instituciones fuertes como el IFAI, les felicito por promover esta Segunda Semana Nacional de la Transparencia.

Estoy seguro de que este espacio de reflexión será muy útil para fortalecer su labor, para que este Instituto siga garantizando el acceso a la información, promoviendo la transparencia y protegiendo los datos personales de nuestros ciudadanos.

Mi más sincera felicitación a todas y a todos ustedes por su trabajo, en la consolidación de un gobierno por y para los ciudadanos.

También quiero reconocer a todos los funcionarios públicos que han cumplido con su obligación de informar. Y hago un llamado a quienes no lo hacen con prontitud y con eficiencia para que procedan a hacerlo.

Ustedes, ustedes son demócratas que día con día fortalecen a México.

Los exhorto a seguir trabajando con la entrega y con la vocación de servicio que les caracteriza, tenemos el compromiso de hacer llegar las prácticas de transparencia y rendición de cuentas a cada rincón de México, a cada nivel de gobierno y a cada institución pública.

Tenemos que trabajar para que todos los gobiernos estatales y municipales se unan a esta nueva forma de servir a las y los mexicanos.

Los esfuerzos que han hecho el INFONAVIT y el IFAI para transparentar este instituto de las y los trabajadores son un ejemplo de voluntad que debemos replicar en todas nuestras instituciones y en todos los niveles de gobierno.

También hago una invitación a todas y a todos los servidores públicos en todos los órdenes de gobierno a unirse a las prácticas de una nueva cultura de transparencia.

Los exhorto a que fortalezcan el debate democrático, respecto de la actividad gubernamental, con información y con cuentas claras.

La transparencia nos conviene a todos, la transparencia nos asegura una democracia fuerte, la transparencia nos asegura gobiernos a la altura de nuestras aspiraciones y de nuestros esfuerzos por forjar una nación pujante.

Sigamos el camino de la transparencia gubernamental, porque ese es el camino que conduce al progreso en donde queremos que permanezca nuestro querido México.

Seguimos trabajando día con día para consolidar un pacto social por la democracia y la transparencia, con una sociedad informada, con un gobierno transparente México seguirá caminando con firmeza por la vía del desarrollo.

Nuevamente muchas felicitaciones y a ustedes muchas gracias por su atención.

Gracias y si me permiten y se ponen de pie para hacer la declaratoria inaugural.

27 de junio, año 2005, me es grato declarar formalmente inaugurada la Segunda Semana Nacional de Transparencia, deseándoles el mayor de los éxitos y que se alcancen satisfactoriamente las metas trazadas.

Felicidades y éxito.

transparencia  
2005  
Semana Nacional



**ifai**

**10**

## **Palabras de la doctora María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**

Señor Presidente de México, Vicente Fox Quesada.

Diputado Manlio Fabio Beltrones, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

Senador Diego Fernández de Cevallos, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Señor Secretario de la Función Pública, Eduardo Romero Ramos.

Señor Alfredo Elías Ayub, Director General de la Comisión Federal de Electricidad.

Compañeros Comisionados.

Señoras y señores:

Inauguramos hoy la Segunda Semana Nacional de Transparencia, y lo hacemos de la mejor manera: con la presencia del Presidente de la República y de los representantes del Congreso de la Unión.

El hecho de que un evento importante del IFAI sea acompañado por ustedes y por lo que representan, es un síntoma fundamental y promisorio de que la transparencia y el derecho de acceso a la información se han convertido en una zona de encuentro, un área de cruces de la política y la sociedad mexicana. Lo entendemos y lo valoramos así: las instituciones y las fuerzas más significativas del país, han hecho o quieren hacer de la transparencia un rasgo ineludible del Estado y de la modernidad mexicana.

Hace apenas un año, cumpliendo con el mandato esencial de la Ley, apostamos por esta Semana Nacional como un ejercicio abierto y público, incluyente y plural, en el que el IFAI daría cuenta de la marcha del derecho de acceso a la información en México.

Hace un año quisimos reconocer si los mecanismos de la Ley de Acceso estaban funcionando, si las unidades de enlace, los comités de información, las solicitudes de información, los Recursos de Revisión, las páginas de transparencia se habían puesto a caminar; si todas las herramientas de la transparencia estaban funcionando. Y el balance es: definitivamente sí, han estado funcionando.

Los legisladores acertaron cuando crearon un entramado universal, simple y rápido para dar cuerpo a la transparencia en el Estado mexicano.

Aquella Primera Semana Nacional de Transparencia nos informó que las premisas y las hipótesis fundadoras de la Ley eran correctas, es decir, que la sociedad estaba reconociendo sus nuevas herramientas, las estaba usando y se estaba poniendo en movimiento una ola de acción ciudadana para dialogar y pedir cuentas directamente a su gobierno.

En aquella Primera Semana Nacional de Transparencia habían cursado 36 mil 700 solicitudes de información. Doce meses después, 41 mil 200 adicionales. Hasta el día de hoy —acumuladas en dos años— suman ya un poco más de 81 mil solicitudes. Más del doble, un incremento entre el primero y el segundo año de un

poco más del 12%. Se trata, sin lugar a dudas, de una experiencia plausible, más dinámica y masiva que en muchos otros países que han cursado una asignatura similar. En materia de acceso a la información, el caso mexicano sigue siendo un ejemplo y un punto de referencia exitoso en el concierto internacional.

De manera consistente la sociedad está ejerciendo su derecho; está adquiriendo carta de naturalidad el procedimiento de preguntar y responder y a la par, con esto crece una necesidad social de información gubernamental. Un dato más es elocuente: las controversias en materia de acceso a la información, los Recursos de Revisión, se han multiplicado prácticamente por el doble.

Sin lugar a dudas, entramos en un círculo virtuoso. Si preguntas, como ciudadano, la Administración Pública Federal te responde; luego entonces, se crea la conciencia de que vale la pena preguntar porque obtienes respuesta, en caso negativo, existe quien defiende tu derecho a saber.

Por eso, porque los mecanismos están aceptados y funcionan, la segunda Semana Nacional de Transparencia pudo convocarse para explorar otros asuntos, quizás de mayor calado, y sobre todo, de mayores consecuencias. Los hemos llamado los temas críticos del acceso a la información, es decir, aquellos temas con los que la transparencia ha chocado o que la marcha de la transparencia ha hecho surgir. Porque la Ley de Transparencia no aterrizó en una pista plana y desierta, al contrario: la Ley de Transparencia se instala y se hace un lugar todos los días, en medio de una complejísima trama jurídica, política y social en la que hay muy poco escrito en términos de los límites entre lo público y lo privado, mucho por pensarse y escribirse. La Ley tiene que abrirse paso entre taxativas, resistencias, costumbres, inercias y también, entre otros derechos positivos contrapuestos.

La Ley de Transparencia mexicana ha hecho surgir nuevas controversias, nuevos acomodos, en el concierto del derecho mexicano.

Merced a casi dos mil quinientas resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se han abierto expedientes, archivos, documentos, imposibles de obtener en otras épocas. Muchos temas cruciales de la historia política, financiera, económica, ecológica y social de nuestro país se han abierto al escrutinio público.

Gracias a ese trabajo, México está redefiniendo los conceptos de seguridad nacional, los alcances de los

secretos financieros, la naturaleza de los expedientes médicos, las esferas de la privacidad y la intimidad. Gracias a eso el gobierno es más exigido, la sociedad más fuerte y su relación más equilibrada.

Por eso convocamos a discutir abiertamente y con franqueza el gran tema de los fideicomisos públicos. Por eso, queremos lanzar un mensaje al Congreso en torno a las dos leyes directamente emparentadas con el acceso a la información: La Ley de Datos Personales y la Ley de Archivos.

Discutiremos, además, el tema importantísimo de los expedientes médicos, de la marcha real de la transparencia en los estados y municipios; de la exigencia lanzada por y para las Organizaciones de la Sociedad Civil, y del tema crítico del dinero y la política, de la transparencia en las campañas y precampañas electorales.

Son muchos otros, pero éstos resultan ser los temas críticos más representativos, problemas de cuya solución depende la expansión y la consolidación de la transparencia en México. Es en la resolución de estos temas que el acceso a la información va cobrando sentido.

Para poder hacer esta revisión, el IFAI ha convocado a los especialistas, académicos, funcionarios, autoridades, periodistas y personalidades más relevantes que han pensado en cada uno de estos temas que hoy nos preocupan. En estos tres días, gracias a la hospitalidad de la Comisión Federal de Electricidad y de su Director, Alfredo Elías Ayub, estarán con nosotros los protagonistas que constituyen la punta de lanza de esta corriente nacional a favor del acceso a la información.

No tengo duda en decir que nuestros invitados constituyen la parte más visible de un síntoma nacional: transparencia, necesidad de conocimiento, exigencia de saber lo que hacen nuestros gobiernos y nuestras instituciones. Demanda clara y precisa para recibir documentos que den cuenta del quehacer político de nuestros gobernantes.

Es una exigencia que no cesa de crecer. En la medida que nuestra vida democrática avanza, en la medida en que resuelven los temas de la competencia y la distribución del poder, surge, inmediatamente, la demanda nueva: ¿Cómo controlar el poder democrático?, ¿cómo evaluar la gestión gubernamental?, ¿qué decisiones se toman y cuánto es lo que cuestan estas decisiones?

# transparencia

## 2005

### Semana Nacional



ifai

12

México se embarcó en esta aventura democratizadora en el año 2002. Fue una decisión venturosa y una coincidencia difícilmente repetible. Gracias a la decisión del Presidente Fox; gracias a la visión y el empuje de los legisladores de todas las fuerzas políticas y gracias a una destacada participación y elaboración de la sociedad civil mexicana, se creó una ventana de oportunidad irrepetible. Gobierno, Congreso, sociedad civil, opinión pública confluyeron para emitir una ley unánime, acaso la más importante, la de mayores consecuencias democráticas en los últimos años.

Gracias a esa ley, que se desplegó a plenitud en junio de 2003, el Gobierno Federal ha iniciado una enorme movilización en su gestión para disponer información pública en centenas de páginas de Internet; ha emprendido también una monumental tarea de ordenamiento y clasificación de archivos en más de 240 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y tiene en marcha una vasta capacitación de funcionarios para responder a la exigencia de información.

Gracias al ejemplo de la Ley Federal, se han aprobado sucesivas leyes en 23 estados del país; otros nueve, elaboran y preparan ya su iniciativa para contar con sus ordenamientos de acceso a la información. Y lo mismo ocurre en varias docenas de municipios y ayuntamientos del país. El alud es incontenible gracias a la presión social demandante.

Por su parte, y como nunca antes, se están produciendo libros, revistas, estudios, artículos, un auténtico acompañamiento intelectual de ese movimiento social, y se han conformado redes importantes de especialistas, activistas y organizaciones no gubernamentales que están empujando y multiplicando la existencia de transparencia en todos los niveles del Estado. Para decirlo claramente: la transparencia y el acceso a la información se ha convertido ya en un tema neurálgico de la agenda política y social de México.

En esta Segunda Semana Nacional de Transparencia queremos reconocer el camino andado; mirar la experiencia mexicana en sus temas más delicados y corregir errores para seguir avanzando.

Porque la manera más importante de garantizar que las instituciones respondan mejor a los problemas económicos, financieros, sociales, de pobreza, de medio ambiente, de discriminación, a las amplias inquietudes políticas de una sociedad viva, consiste en la apertura de la información gubernamental. Con ella cualquier atropello, cualquier ilegalidad, cualquier favoritismo, queda sometido al escrutinio y la reacción de la opinión pública.

Insisto en una de las tesis del IFAI: muchas de las peores crisis, muchas de las peores y más costosas decisiones gubernamentales, se hubieran podido evitar con conocimiento del público y con un debate cabal y abierto. Si existe transparencia, aparecen de inmediato los rumbos alternativos, el cuestionamiento, mayor apego a la ley y sobre todo, mayor cuidado y una elaboración más escrupulosa de lo que el gobierno dice y hace. Si impera el secreto, la responsabilidad se desvanece, nadie responde por omisiones o errores y la rendición de cuentas es imposible.

Señor Presidente; señores legisladores; compañeros todos:

El acceso a la información es quizás, la principal conquista democrática de los últimos años, pero no es una batalla ganada, sino un principio por el que debemos pelear todos los días; un principio que todas las fuerzas políticas deben colocar en el centro de sus agendas y por el que vale la pena luchar.

A dos años de la Ley, de manera elocuente, se han configurado los problemas críticos y vivimos ya el rebote pendular de la cultura del secreto, un movimiento contra algunos avances de la transparencia.

En este tiempo, desde el IFAI, hemos visto pasar diversas tentaciones para modificar la Ley Federal de Transparencia y arrebatarle ésta o la otra palanca que la convierten en una poderosa Ley de Acceso. Hay también, tentaciones de reformar otras leyes, para que la transparencia encuentre excepciones.

No podemos permitirlo, la transparencia y el acceso a la información no pueden tener excepción alguna. Donde hay recursos de la sociedad debe haber acceso a la información, donde la sociedad pone su dinero por ministerio de cualquier ley, debe haber transparencia en el manejo de los recursos de los trabajadores, tal es el caso de INFONAVIT, que por la vía de un Reglamento que hoy se sube a consulta asumirá la obligación de informar a la sociedad mexicana lo que hace con los recursos que la propia sociedad le da en una relación de confianza legal.

Frente a los obstáculos que a lo largo de dos años se nos han presentado, el IFAI ha contado con aliados dentro y fuera del Gobierno Federal. Existe un buen número de funcionarios innovadores, convencidos de que ésta es una herramienta para mejorar el gobierno, inhibir la corrupción y sacudir vicios e inercias, entre ellos, sin lugar a dudas, el propio Presidente Vicente Fox.

Entre las organizaciones de la sociedad civil, hemos encontrado una fuerza que nos exige profundidad; hemos encontrado una sensibilidad especial y una rápida comprensión del poder que les otorga el acceso a la información.

En estos meses el apoyo del Poder Judicial y de la Suprema Corte ha sido indispensable. A través de sus sentencias, han dicho a la sociedad y al Estado

mexicano que el derecho de acceso a la información está por encima de los intereses particulares, que el derecho a saber es un principio superior de la vida pública de México.

El Pleno del IFAI ha sido renovado, se sumó recientemente a nuestro trabajo el Comisionado Alonso Lujambio, quien con gran responsabilidad ha asumido sus labores como defensor del derecho a la información de los ciudadanos.

No temo equivocarme cuando asevero junto con mis compañeros, los comisionados Horacio Aguilar Álvarez, Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero, que la llegada de Lujambio fortalece nuestro trabajo y plantea grandes retos a nuestras responsabilidades. Fue una buena designación. Creemos que el Senado no se equivocó al confirmarlo.

Somos cinco ciudadanos que trabajamos sin descanso para afirmar en este país el derecho a la información.

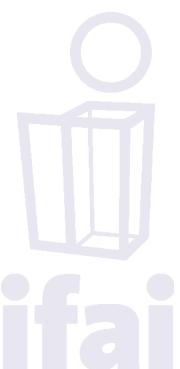
Esta novísima agencia, el IFAI, deberá demostrar a la sociedad que no es un gasto, es una inversión que busca garantizar la calidad de la democracia mexicana. El IFAI se está ganando un lugar importante en el concierto institucional de México; nadie podrá arrebatarle ese cometido.

El IFAI tiene una encomienda extraordinariamente delicada: debe lograr rápidamente que el derecho de acceso a la información se instale sólidamente, de un modo duradero, en la trama social e institucional de México. Debemos divulgar la idea de que el acceso a la información no es una moda, un lujo tecnocrático o una ocurrencia sexenal. Más allá de los vaivenes políticos, gane quien gane y gobierne quien gobierne, la transparencia debe ser respetada y asumida por todos, debe volverse uno de esos acuerdos fundadores y vertebrales de la nueva democracia mexicana.

Muchas gracias.

# transparencia

2005 Semana Nacional



transparencia | ifai  
2005 Semana Nacional

# PRESENTACIÓN DE @-fai, SISTEMA DE EDUCACIÓN REMOTA DESARROLLADO POR EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

## Presentador:

Es el primer evento de la II Semana Nacional de Transparencia 2005 y es un preámbulo a todas las actividades y una forma de comenzar exponiendo el último desarrollo tecnológico y pedagógico diseñado para capacitar en el derecho de acceso a la información a los funcionarios de la administración pública de México.

Nos acompañan nuestro anfitrión de la Semana Nacional de Transparencia, el ingeniero Alfredo Elías Ayub, Director General de la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisionada Presidenta del IFAI, principal impulsora de la Semana Nacional de Transparencia, la doctora María Marván Laborde.

Y para explicarnos el sentido del contenido y el manejo instrumental del Sistema de Educación Remota (@-fai), están el Director General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal del IFAI, el actuario José Luis Marzal Ruiz; asimismo la licenciada Paloma Leticia Chagoya, Directora de Capacitación del propio Instituto.

Queremos pedirle al ingeniero Alfredo Elías Ayub tenga a bien dirigirnos unas palabras de bienvenida.

## Alfredo Elías Ayub. Director General de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

Estimada doctora María Marván, Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información, estimados invitados, señoras y señores.

Agradezco la presencia de la doctora María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información, así como de los comisionados y funcionarios de este Instituto que nos acompañan, a quienes les damos la bienvenida a esta su casa el Museo Tecnológico de la Comisión Federal de Electricidad.

Para nosotros es una distinción que el Instituto Federal de Acceso a la Información haya elegido como sede de este importante encuentro al Museo, como es la Semana de la Transparencia, además de ser la primera entidad en que se llevará a cabo este tipo de capacitación que se impartirá a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Comisión Federal de Electricidad, como ustedes saben, se ha caracterizado por ser un organismo particularmente preocupado por la formación, capacitación y actualización de sus empleados y trabajadores. La capacitación para la CFE es un tema medular y constituye uno de los pilares sobre los que descansa el éxito de nuestra institución, que reconoce un alto significado a la formación de capital humano.

Basta comentar que el año pasado la mitad de los certificados que proporcionó el organismo CONOCER, certificados de capacitación laboral en todo el país, los proporcionó a trabajadores de Comisión Federal de Electricidad, más de 40 mil, y 80 mil que se dieron en el país.



Por ello, la Comisión, que siempre ha contado con el apoyo del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, para estos sujetos de capacitación, ha logrado obtener altos estándares de desempeño y eficiencia en la trascendente labor de servicio que brinda a la sociedad mexicana.

En este contexto, damos la bienvenida a este programa de capacitación que nos ofrece el IFAI, no sólo porque nos permitirá difundir entre los servidores públicos los conceptos, valores y principios de la transparencia y del acceso a la información pública, sino porque estamos seguros que con ello se fortalecerá el compromiso con el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Unidad de Transparencia de la CFE ha logrado importantes avances en esta nueva cultura que ha sido impulsada por el gobierno del presidente Fox en los programas orientados a consolidar una administración pública eficiente y comprometida con la legalidad y la calidad de los servicios.

En materia de acceso a la información pública también nos gratifican los resultados obtenidos por el Comité de Información y la Unidad de Enlace, por referirles algunos datos ha entregado la totalidad de las respuestas a las solicitudes dentro de los plazos establecidos por Ley, lo cual se encuentra certificado por la Norma de Calidad ISO 9000, respaldados por una norma de seguridad internacional, la BS7799 seguridad de la información, que es la primera obtenida en la Administración Pública Federal y que asegura la confiabilidad, integridad y veracidad en la respuesta entregada.

Por todo ello, nos enorgullece que la CFE sea nuevamente la primera entidad del Gobierno Federal en la que se lleve a cabo este importante programa de capacitación que promueve y organiza con mucho tino el Instituto Federal de Acceso a la Información, como parte de su compromiso con la Ley y con la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Muchas gracias, doctora, sean bienvenidos y cuenten con el compromiso de la CFE para seguir cumpliendo con las obligaciones que la Ley nos manda.

**María Marván Laborde. Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)**

Solamente como preámbulo y de manera muy corta para dar paso a la presentación propiamente del programa, en primer lugar, desde luego, ingeniero Alfredo Elías Ayub le agradezco muchísimo el que nos reciba hoy, que haya permitido y facilitado que se haga aquí la Semana Nacional de Transparencia, es una semana en la que realmente vamos a interrumpir los trabajos y la vida cotidiana del Museo Tecnológico, esperamos que interrumpamos también la vida de México.

Le agradezco muchísimo la recepción tan cálida y amable de su parte y por supuesto también de la institución.

El día de hoy veremos, como primer evento de la Semana Nacional de Transparencia, previo inclusive a la inauguración, cosa que es un poco extraña, la presentación del Sistema de Educación Remota **o-fai**.

En cumplimiento de las obligaciones que nos manda la Ley de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como de proteger los datos

personales que obran en manos de la Administración Pública Federal y en ejercicio de las facultades legales de la propia Ley, así como de su Reglamento, el IFAI ha desarrollado este sistema de capacitación, en primera instancia dedicado a servidores públicos, a fin de que las Unidades de Enlace y los servidores públicos que están propiamente trabajando en las dependencias y entidades tengan el apoyo técnico, los conocimientos y las herramientas para ir contestando todo lo que tiene que ver con solicitudes de información, con el manejo de información y también, desde luego, con la protección de datos personales.

Es posible y como parte de un segundo desarrollo de este programa, el que se elaboren módulos específicos para niños, para ciudadanos, organismos no gubernamentales, etc., para cubrir las dos partes tanto que conoczamos la Ley los servidores públicos que tenemos que responder, como quienes solicitan información.

Es parte de nuestras preocupaciones fundamentales hacer sencillo y expedito el acceso a la información, transparentar la gestión pública, proteger los datos personales, así como lograr que cualquier persona interesada por el sólo hecho de estarlo, pueda conocer lo que hace su gobierno y tenga acceso a los documentos en los que se plasman las decisiones de este Gobierno.

Sin lugar a dudas, todos los presentes coincidiremos con que éste es un derecho nuevo y la aplicación de esta Ley nos ha llevado a todos y lo entendemos y lo agradecemos a ustedes, fundamentalmente, que trabajan en las dependencias y entidades.

Estos, nos ha llevado en un proceso realmente vertiginoso, en sólo dos años, a un desarrollo de criterios y de normatividad específica que es indispensable que

todos conozcamos para saber realmente en qué terreno nos estamos moviendo.

Existe hoy en día un nuevo aparato normativo que en la medida en la que todos lo conozcamos y lo entendamos, será mucho más fácil tanto entregar la información que no es reservada o que no es confidencial, así como reservar aquella que por ley debemos reservar.

La idea es llegar al mayor número de personas de la manera más fácil, sencilla y expedita y para eso las tecnologías modernas nos ofrecen herramientas que nos vemos realmente obligados a aprovechar y que además, lo hacemos con mucho gusto.

El desarrollo del programa lo verán ustedes ahora, trata de ser muy amigable, en algunos momentos hasta simpático y divertido y esperemos que ustedes lo encuentren también así.

Incorporar todas estas metodologías modernas, estas nuevas formas de enseñanza nos facilitará llegar a todos y cada uno de los servidores públicos, aquellos que están en las delegaciones y tener un cierto criterio uniforme tanto de gente que está en empresas, digamos, en entidades tan complejas como Comisión Federal de Electricidad o en otras tan chiquititas que reciben apenas una o dos solicitudes al año.

Creemos que ésta será la única manera o, quizás, la manera más eficiente de poder realmente ir haciendo del conocimiento y del uso cotidiano de todos esta nueva normatividad y este desarrollo de criterios que el IFAI ha ido desarrollando a lo largo de estos dos años.

Sin más preámbulo los dejamos en la presentación, agradezco muchísimo su presencia aquí y muchísimas gracias.

transparencia  
2005  
semana Nacional

ifai

## Presentación del Sistema de Educación Remota E-learning

**José Luis Marzal Ruiz. Director General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal del IFAI**

Para entrar en la materia de esta primera Mesa, nada más quiero comentarles algunos antecedentes.

Realmente la capacitación que ha impartido el IFAI a dependencias y entidades, se ha enfocado, más que todo a talleres, pláticas, reuniones. Estas sesiones han tenido una duración de una a tres horas, realmente no ha sido una capacitación formal y sistemática.

Estas reuniones de capacitación han sido enfocadas a personal de las unidades de enlace, a personal específico de las áreas de archivo y no ha barrido todas las unidades administrativas de la Administración Pública Federal, que a fin de cuentas son las poseedoras de los archivos, las poseedoras de la información y quienes en un momento dado son los encargados de clasificar la información cuando ésta así lo amerite y de poner a disposición la información a través de las unidades de enlace para la ciudadanía que lo solicite.

En este momento ya se ha culminado un desarrollo que se había estado llevando a cabo durante gran parte del año pasado a efecto de poder tener un mecanismo de penetración en todas las dependencias y entidades a todos los niveles.

Este ha sido el sistema basado en E-learning al que hemos denominado Sistema **@-fai**, que es el Sistema de Educación Remota, de tal forma que todos los servidores públicos desde sus oficinas, directamente a través de una computadora puedan tener acceso a este sistema y llevarlo a cabo en los tiempos que cada quien se vaya asignando.

Realmente no se necesita estar frente a la computadora durante 12 horas seguidas, se puede ir tomando en diferentes etapas, de acuerdo a niveles de avance que se vaya teniendo.

Le pido a la licenciada Paloma Chagoya, que es la encargada de este Sistema, que nos lo presente.

**Paloma Leticia Chagoya. Directora de Capacitación del IFAI**

Algo que es de suma importancia considerar es que este método se denominó Sistema de Educación Remota, porque va más allá de la transmisión de conocimientos técnicos, que es la capacitación, y tiende a impartir valores que ya tienen que ver más con un proceso educativo.

¿Cómo funciona el Sistema?

El Sistema de Educación Remota se denominó **@-fai**, las letras E-learning y del IFAI.

El Instituto tiene en cumplimiento en lo establecido en el artículo 37, fracción 12 de la Ley Federal de Transparencia, la obligación de promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales, a saber y hasta donde hemos tenido conocimiento,

es la primera vez que una dependencia o entidad del Gobierno Federal está obligada a proveer capacitación y adiestramiento sobre una materia al resto del Gobierno Federal.

Nuestro objetivo es que la capacitación propicie que los servidores públicos cuenten con conocimientos y herramientas para aplicar criterios claros y uniformes, específicos, en apego a la Ley, con la finalidad de que todo ciudadano pueda acceder a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.

El E-learning finalmente es un conjunto de aplicaciones electrónicas que constituyen una herramienta de capacitación a distancia, a través de Internet, que permite transmitir conocimientos de manera efectiva, ya sea en tiempo real o asincrónico, es decir, aún y cuando el curso tiene casi una duración aproximada de 14 horas, la realidad es que pueden ustedes tomar una hora diaria, pueden tomarlo en su casa, en su oficina, en un café Internet y siempre será asincrónico, puede hacerse una administración personal de su tiempo de aprendizaje.

Ahora bien, la educación a distancia a través de E-learning brinda una mayor cobertura de acción, porque mantiene al mismo tiempo un estándar de homogeneidad en conceptos y criterios relacionados con cultura de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Esto es muy importante porque en la capacitación presencial el mismo instructor puede contestar de forma diferente la misma pregunta en dos cursos.

En el caso del E-learning el concepto y el criterio son homogéneos.

La característica principal es que es cien por ciento interactivo. Es decir, cada secuencia tiene por objeto mantener en constante atención al usuario a través de imágenes, sonidos y retos mentales.

Esta característica interactiva hace que el usuario esté en contacto con el sistema por lo menos cada dos a cuatro minutos. El curso está dividido en módulos, lo cual desde el punto de vista didáctico tiene una mayor penetración en la mente del educando, y una duración total de 14 horas, aunque cada módulo dura aproximadamente dos horas.

Las 14 horas se ven definidas en función de la velocidad de cada persona en responder a distintos retos mentales que son actividades de reforzamiento del conocimiento.

Cada módulo tiene información sobre el tema en cuestión, tiene actividades interactivas de reforzamiento, y tiene una evaluación por cada módulo.

Al término del curso se aplica una evaluación final al usuario en donde pone de manifiesto todos los conocimientos adquiridos en el mismo.

Todas las actividades de reforzamiento son lúdicas, todas son juegos, como Maratón, como tirar goles, etcétera; en tanto que los exámenes sí son de opción múltiple.

El primer módulo es el Marco Teórico Conceptual y de cultura de la transparencia de acceso a la información pública gubernamental.

Obviamente es un módulo de enorme importancia, porque el primer objetivo de la educación tiene que ser el de transmitir valores.

El segundo módulo es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento. Aquí la novedad es que no hablamos primero de la Ley y luego de su Reglamento, sino de una concatenación, de tal forma que el usuario aprenda lo que dice la norma en su conjunto.

En el módulo tercero hablamos de lineamientos generales para clasificación y desclasificación de la información.

En el cuarto módulo, de los lineamientos generales para organización y conservación de archivos en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El quinto módulo es sobre el acceso y protección de los datos personales.

El sexto, sobre criterios de resolución del Pleno del Instituto a los recursos de revisión. Este es un tema muy importante, porque como ya comentaba la doctora Marván a través de la aplicación de la Ley y la resolución de los recursos se han generado ya criterios muy específicos en los que el Instituto se pronuncia sobre cuál es el criterio de resolución.

El último módulo es el de atención a la sociedad en las unidades de enlace y el Sistema de Solicituds de Información. Tiene la característica de estar dirigido fundamentalmente a personas que están adscritas a las unidades de enlace, y en el cual se les explica cómo se debe atender a la ciudadanía que acude a este servicio.

# transparencia

## 5

## 2005

### Semana Nacional

La característica didáctica de los módulos es que son constructivo explicativo, es decir, llevan al usuario de conocimientos muy generales a cuestiones muy particulares, haciendo reflexionar en todo momento sobre la corrección de lo que se realizando.

Hay una interactividad de cada dos a cuatro minutos, hay un manejo cromático siempre, para evitar que se aburra el usuario de estar viendo siempre las mismas imágenes o colores, hay actividades de reforzamiento de conocimientos, hay manifestación de opiniones donde el usuario puede decir lo que opina respecto de un tema. Se presentan casos y ejemplos, hay lecturas sugeridas y hay una evaluación de 20 preguntas al término de cada módulo.

Otras herramientas de apoyo didáctico son una biblioteca virtual, un glosario de términos con desarrollo de conceptos, no solamente dice cuál es la definición, sino que desarrolla a detalle el concepto del que se está hablando, y le dice en qué ámbito aplica.

Hay un bloc de notas, sugiere sitios de interés a visitar, como Transparencia Internacional, algunos otros sitios en otros países. Hay bibliografía con secciones generales y temáticas, hay actividades lúdicas de reforzamiento y evaluaciones por cada módulo.

Las herramientas de diseño visual que utiliza son fotografía, video vectorizado, caricatura y animación. No tiene video como tal, para evitar el peso excesivo del programa, dado que sabemos que hay dependencias y entidades cuya infraestructura tecnológica no soportaría un video fuera muy pesado.

Las políticas de acceso al curso, es decir, cómo lo vamos a hacer.

Para evitar la saturación en los servidores informáticos la programación será de cada dependencia o entidad con base en su número de servidores públicos de mandos medio y superior, será calendarizada.

También tendremos en cuenta las cuestiones estacionales, ya que hay dependencias y entidades que, en determinadas épocas del año, no podrían dedicar mucho tiempo a la capacitación.

Otra política importante es la calendarización de dependencias y se hará conforme a estos criterios: Actividades representativas por dependencia, es decir, no entorpecer las actividades de su propia naturaleza y atribuciones, de tal suerte que se realizará un análisis en el que se determinará cuál es el mes o los meses del año en los que la carga de trabajo se incrementa, por lo tanto, se programará en períodos de actividad menor.

La política de instrumentación en dependencias y entidades se hará a través de las unidades de enlace y de las áreas de capacitación, las cuales promoverán el oportuno acceso de los servidores públicos al **©-fai**.

Internamente las unidades de enlace tendrán la tarea de promover, junto con las áreas de capacitación el cumplimiento del calendario del programa dentro de cada dependencia o entidad en la que se encuentren adscritos.

A cada dependencia o entidad se le dará una clave de acceso. Esta clave de acceso se convendrá con el IFAl y con la dependencia o entidad tomando en consideración su número de servidores públicos, la disponibilidad del servidor informático con que cuenta el Instituto y las necesidades propias de cada organismo.

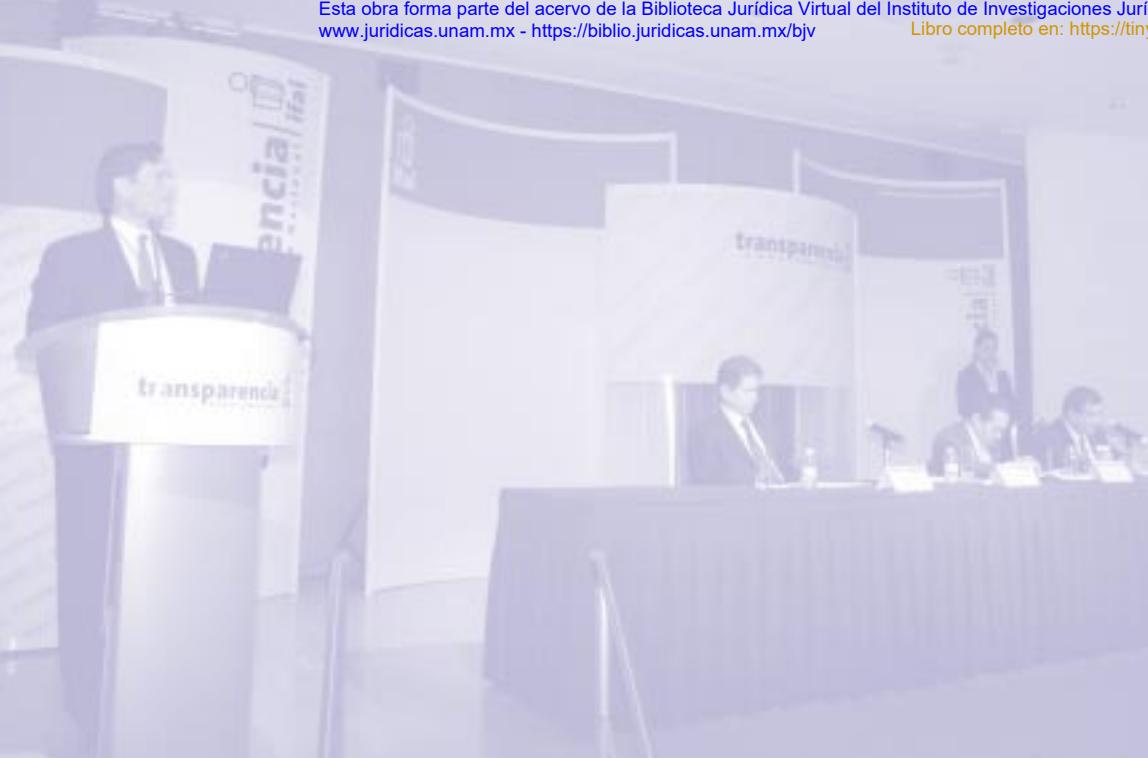
El Instituto le entregará a cada dependencia o entidad la generación de sus reportes, en el cual ubicarán a todos los servidores públicos de la dependencia o entidad que hayan tomado el curso a través del **E-fai** y dicho reporte tendrá el total de servidores públicos cursados, el total de servidores públicos aprobados, el total de servidores públicos reprobados, servidores públicos fallados, es decir, aquellos que iniciaron pero no concluyeron el curso y las estadísticas generales que esto representa para cada dependencia y entidad. Cada dependencia podrá darle el uso que requiera.

Entre los días 16 y 19 de cada mes entregaremos un reporte parcial de servidores públicos registrados y con curso terminado, se hará llegar a la Unidad de Enlace y al área de capacitación, con la finalidad de que ésta promueva y supervise que los servidores públicos concluyan su curso.

La calificación del curso no se le proporcionará al usuario en el sistema, sino que será para administración de las áreas de capacitación, por lo tanto, en el caso de que quiera conocerla deberá solicitarla a través de su Unidad de Enlace o del área de capacitación de la dependencia o entidad.

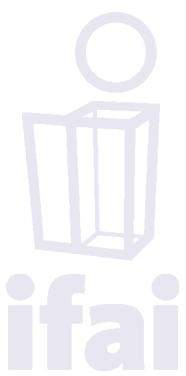
Ahora les vamos a enseñar unos pequeños segmentos del curso.

#### PRESENTACIÓN DEL VÍDEO



# transparencia

2005 Semana Nacional



# MESA 1

## FIDEICOMISOS Y RESCATE BANCARIO: ¿ES POSIBLE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

### Ponentes:

**Bernardo González Aréchiga.** Director Nacional de la Escuela de Graduados del Tecnológico de Monterrey.

**Mario Di Constanzo Armenta.** Consultor financiero.

**Enrique Quintana López.** Economista y columnista económico del periódico Reforma.

**Juan Pablo Guerrero Amparán.** Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

### Presentador:

El IFAI hizo lo posible e insistió en tener en esta Mesa a las voces más importantes de las instituciones económicas financieras del país, me refiero al IPAB; a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Procuraduría Fiscal, entre otras, pero ninguna de ellas pudo estar esta mañana.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



ifai

**Ponente: Bernardo González Aréchiga. Director Nacional de la Escuela de Graduados del Tecnológico de Monterrey**

Agradezco al IFAI la oportunidad de platicar el día de hoy con ustedes.

Quisiera hablar de un tema que, sin duda, es muy importante para México. El contexto, creo que es un contexto bien planteado, es un contexto adecuado, que es el de los fideicomisos y la transparencia.

Hemos visto a nivel internacional cómo, durante una etapa larga, los fideicomisos, siendo un instrumento muy útil que nunca han perdido esa característica, se han utilizado para realizar operaciones que se han tipificado como operaciones cuasifiscales. Estas operaciones típicamente han producido pasivos contingentes en muchas áreas, por lo que la transparencia es muy importante.

En México vemos avances significativos y es importante.

Quisiera centrar mi participación en lo que se refiere al rescate bancario. La presentación la voy a ordenar en términos de los requerimientos de transparencia específicos sobre el rescate bancario; los peligros de la búsqueda de la transparencia; la función del sector financiero, que debe ser un elemento de referencia fundamental en toda acción pública y ciertamente en la búsqueda de la transparencia.

La confianza, que yo propondré, es el elemento fundamental a la hora de hablar de la transparencia en términos del rescate bancario. Las premisas para la discusión.

Luego, quisiera hablar de dos conjuntos de antecedentes, unos que tienen que ver con el surgimiento de este problema, de este reto de la transparencia en el Congreso de la Unión, en diciembre de 1998.

Haré un poco de la crisis bancaria: ¿qué se hizo?, ¿cómo se hizo?, ¿cuáles fueron algunas de sus etapas?

Pasar algunas de las acciones concretas del rescate bancario, que es muy importante tener como referencia, dado que son las acciones las que emmarcan de manera específica las necesidades de transparencia.

Finalmente, quisiera hablar sobre qué hay que transparentar, cómo estamos resolviendo el problema, y algunas conclusiones.

El objetivo yo creo que es muy obvio, la transparencia es necesaria, pero también es necesario vivir procesos. Todo país debe de iniciar y debe cerrar procesos de manera ordenada y rápida. Es necesario terminar la crisis bancaria, es necesario que México siga adelante, pero se tiene que hacer bien.

Debemos de proponer la transparencia y aquí quisiera proponer que es posible tener una mayor transparencia, pero también quisiera proponer que todavía cuando hablamos del rescate bancario, muchos de los retos no son ya retos de transparencia o no son retos únicamente de transparencia, son retos de análisis. Nos hace falta entrar a una fase de análisis mucho más profunda.

Yo me ciño a aquella visión de que la transparencia es un derecho humano y que el rendimiento de cuentas es la base de la democracia. En este sentido, debemos de aprender de la experiencia, sobre todo por algo que es evidente: México no es el único país que ha tenido crisis bancarias, si nos atenemos a la contabilidad que

han hecho instituciones públicas como el Fondo Monetario Internacional, institución global del propio Banco Mundial, tenemos que en el mundo ha habido alrededor de 120 crisis bancarias, crisis financieras o bancarias. No somos, ni siquiera tenemos el récord de crisis bancarias a partir del costo fiscal.

Hay una gran cantidad de crisis bancarias y esto implica que ha emergido también un concepto de práctica sana para la resolución de las crisis bancarias. Y básicamente eso hay que trabajar.

Yo creo que en México, quisiera insistir, nos hace falta ambos elementos, nos hacen falta ciertos elementos de transparencia, hablaré cuáles son, también mencionaré por qué creo que son importantes y nos hace falta también de manera muy señalada el análisis.

Como referencia propongo una definición de transparencia. La transparencia se construye a partir de tres niveles:

La transparencia estrecha, que es simplemente la revelación de información y la atención a consultas.

La rendición de cuentas, como un segundo elemento de la transparencia, entre poderes y ante la ciudadanía.

Y el tercero es balance de poderes, donde se da una deliberación entre poderes de cara al ciudadano.

Cuando hablamos de temas como la deuda pública, ciertamente estamos hablando de que la transparencia tiene un elemento muy importante de balance de poderes, en el caso mexicano como en virtualmente todas las democracias.

Y el elemento último que está presente en algunos casos con mayor naturalidad que otros, es el de la consulta al ciudadano.

Entonces, yo adopto en este sentido una definición amplia de transparencia, que es también en esto, por supuesto, el marco de referencia de mis comentarios.

Pero tomo otra referencia que a mí me parece muy importante, que es lo que nos dice el Premio Nóbel en Economía, Amartya Sen, sobre la transparencia como una forma de construcción de confianza.

Para Amartya Sen, y creo que es un referente muy significativo, la transparencia es la confianza que hace posible la interacción social.

La transparencia es el cumplimiento de garantías de revelación entre actores, no es la cantidad, la oportunidad de información sino es, la confianza que

pueda tener un actor de que la información que necesita en un momento para confiar en la propia democracia, para confiar en otros actores, va a ser satisfecha de manera agradable.

Es una función, ciertamente preventiva, a muchos vicios que tenemos en funcionamiento de los sistemas económicos, como puede ser la irresponsabilidad, el cohecho y la corrupción.

¿Cuáles son algunos de los peligros que yo veo en este aspecto? Y en la búsqueda de la transparencia en el caso concreto del rescate bancario. Uno, que se pierda por agotamiento, y esto no es trivial, si vemos el propio caso del *Saving and lose*, la crisis bancaria que tuvieron en Estados Unidos, hay una percepción generalizada que parte de la transparencia se perdió por agotamiento.

Se inspira por procedimiento, es decir, que haya instancias que limiten el acceso a información y esto se utilice como acicate, como herramienta para bloquear acceso a otra información, no necesariamente vedada o no necesariamente protegida con la misma lógica de información que ha sido considerada relevante o procedural en términos de juicios, por ejemplo.

Y es también, una preocupación que se busque sólo por interés. Los intereses ciertamente son legítimos, me refiero a políticos, intereses económicos; pero es importante que haya otros factores.

La función del sector financiero es importante señalarlo; el sector financiero y lo demuestra la basta cantidad de literatura, experiencia de muchos países, es indispensable para el crecimiento de un país.

Basta citar trabajos recientes de autores como Adry Rodrick de la Universidad de Harvard, donde analizan los factores de crecimiento o el trabajo de otro profesor de la Universidad de Harvard, Alejandro Haussman, que nos habla de las aceleraciones en el crecimiento económico. En todos los casos el sector financiero juega un papel importante para el crecimiento.

De ninguna manera, por lo tanto, lo que yo exprese aquí debe entenderse como algo que vaya en contra del desarrollo financiero. Al contrario, se necesita en esto, creo que es algo fundamental, avanzar en la reducción de riesgos de nuevas crisis y en la generación de infraestructura que nos permita asegurarnos de una nueva crisis, tendría un costo fiscal menor a las crisis anteriores. Es decir, tenemos que estar preparados en este sentido.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

26

Y aquí propondría que haya una función de Estado, que va mucho más allá de las funciones administrativas de algunas agencias públicas concretas que son las de conclusión del rescate bancario con legitimidad, con transparencia, con calidad y con un aprendizaje social suficiente de qué sucedió y cómo nos reforzamos como democracia y como economía para hacer frente a este tipo de problemas.

Para mí el reto fundamental, siguiendo la tónica de Amartya Sen es la confianza; cuando hablamos del rescate bancario el aspecto fundamental, decía, es la confianza.

México, insisto, no es un caso especial pero lo que distingue la calidad de unas democracias y otras es qué tan capaces son de salir fortalecidas de eventos como nuestra propia crisis bancaria. Yo les diría que en México todavía estamos en prueba de ver con qué calidad democrática logramos resolver un proceso.

La gran preocupación y creo que hay que ponerlo claro utilizando este marco referencial es, la sospecha en algunos grupos de la población de que a partir del rescate bancario, la privatización y la liberación financiera ocurrió un proceso de captura del Estado. Esto es, que hubo beneficios, que lo que se buscaba crear, beneficios sociales, con estos procesos fue apropiada de manera ilegítima por algunos actores privados.

Eso es el reto de la confianza, desde mi punto de vista que se tiene a la hora de hablar de la transparencia en el rescate bancario. Y aquí el punto, podía mencionar autores como Watson de la Universidad de Oxford y Harvard, nos hablan que la desconfianza se convierte en un obstáculo para la reforma y su rapidez, su profundidad de la reforma.

¿Qué premisas quiero plantear de una manera rápida?

Uno, se debe en este proceso de transparencia fortalecer el Estado de derecho.

Quisiera recordar también que el Congreso no otorgó un perdón, no llevó al olvido, lo pudo haber hecho, hubiera sido un acto legítimo del Congreso mexicano, básicamente decir veamos hacia el futuro, cerremos el pasado. No, lo que hizo el Congreso fue pedir una revisión y una reducción del costo fiscal. En ese sentido se tiene que cumplir la ley.

Dos, es necesario respetar derechos de terceros, hay muchos derechos de terceros involucrados, hay terceros de buena fe, hay terceros que están amparados por los secretos fiduciarios, bancario, bursátil; hay que respetar ese tipo de derechos.

Hay otros límites que impone la transparencia, por ejemplo, la estabilidad financiera, los procesos deliberativos en proceso, todo esto se debe de respetar claramente.

También es importante señalar, se deben de resaltar las instituciones. Yo, si tuviera que proponer que agregáramos un onceavo mandamiento en México, agregaría uno que sería no intrigues. Bueno, yo creo que tiene que ver mucho con el desarrollo institucional en México. Necesitamos trabajar en el fortalecimiento institucional.

Es necesario también reconocer que hemos avanzado y hemos avanzando en términos del sector financiero, hemos reducido la probabilidad de ocurrencia de las crisis; tenemos una mejor calidad de supervisión, tenemos herramientas de detección temprana de las crisis, eso es importante.

También tenemos que reconocer que hemos mejorado en transparencia. El IPAB es mucho más transparente que FOBAPROA, yo creo que eso es demostrable. También tenemos avances en términos de la calidad y la independencia de los órganos de supervisión y son herramientas importantes que hay que ponderar.

Quisiera también mencionar como otro elemento importante, la participación ciudadana en la Junta de Gobierno del IPAB, creo que eso fue un acierto y es un activo que desde el punto de vista se debe de respetar.

Dicho esto, como principios generales, insistiría yo en que México no puede ser rehén del tema, se debe de terminar bien.

Déjenme revisar rápidamente algunos antecedentes de la constitución, de la constitución del problema o el reconocimiento del problema.

Ustedes recordarán aquellas sesiones del Congreso de diciembre del 98, dejaron cosas muy importantes, dejaron dudas sobre la violación a la Constitución, ahí están los artículos que se consideraron violentados.

Otros, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Agrupaciones Financieras. Todas ellas, se planteó, hubo violaciones importantes.

En términos de análisis y transparencia esto es importante, este tema para mí ya no es un tema de transparencia, es un término, un elemento que se cae dentro del ámbito del análisis más que de la transparencia.

El fortalecimiento de la normatividad fue otra de las peticiones al surgimiento del problema. Ciertamente la reducción de costo fiscal y el castigo de abusos, rendimiento de cuentas, la transparencia, la protección de los depositantes de la banca, el apoyo a deudores y ciertamente cómo se iban a distribuir los costos políticos del rescate bancario que fue una discusión muy importante en el Congreso en esas sesiones.

Pero déjenme tomar como referencia una tipología sobre las crisis bancarias. Yo diría amparándome en ésta que nuestra crisis bancaria no ha terminado, sino es una crisis en proceso.

Cito aquí una tipología del autor José de Luna Martínez, que es un trabajo publicado por el Banco Mundial, donde nos plantea las etapas de la crisis bancaria, nos habla de la contención, del establecimiento de una unidad integral de relación de las crisis, del reconocimiento de pérdidas, de la reducción de activos

deteriorados por venta, la recapitalización de los bancos, del fortalecimiento de la regulación prudencial, y la regulación y la administración y venta de activos adjudicados, como la tipología fundamental.

Para mí, cuando pienso de la transparencia del IPAB hay dos elementos que considero fundamentales: Uno, es que la transparencia no debe ser sólo el resultado final del proceso, a través de la publicación de libros blancos que está contemplado en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, sino también en el proceso y en cada una de las etapas del proceso de la resolución de la crisis bancaria.

Y aquí hay una diferencia importante de percepción. En mi lectura algunos funcionarios consideran que la transparencia debe hacerse una vez terminados los procesos deliberativos, una vez terminado la venta de cartera y otro tipo de instrumentos, entonces es cuando se debe pasar a una fase de transparencia en el rescate.

Una visión alterna, que ciertamente es la que yo propondría es que debe de darse una transparencia también en cuanto al proceso propiamente dicho.

Déjenme ser un poquito más específico al hablar de las acciones del rescate bancario. Cuando hablamos de transparencia hay aspectos específicos que transparentar y hay preocupaciones concretas que están en el trabajo académico, que están en el trabajo periodístico de manera permanente.

Déjenme empezar simplemente mencionando los programas de FOBAPROA. FOBAPROA incorporó un paquete de programas para la contención de una crisis. Estos programas iniciaron con el programa insignia que es el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, es un programa importante, insisto, el programa insignia del IPAB, que posteriormente fue evolucionando hacia otros programas.

Entonces, teníamos que eso es importante, en qué condiciones se opera una forma de solución, en qué condiciones se aplica otra.

Se requiere mayor información sobre la forma de actuación, se requiere más análisis sobre todo, sobre la actuación y se requiere más sobre lo que podemos denominar para efectos de esta exposición, como posibles abusos de deudores, accionistas, funcionarios bancarios y funcionarios públicos.

Los resultados no hay que dejarlos de lado, son muy importantes, tuvimos una contención de la crisis, se preservó el sistema de pagos en México.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

La crisis en este sentido fue una crisis de carácter medio, si la comparamos con crisis en otros países, el costo de nuestra crisis fue alrededor de 20 por ciento del PIB, el costo promedio de las crisis de estas 120 crisis que comentaba hace un momento es del mismo orden de magnitud, estamos, tuvimos en este sentido en la media, si quieren verlo en sentido estadístico.

Se contuvieron riesgos sistémicos, había un riesgo importante de que esto generara problemas mucho más extendidos no sólo en el sector financiero, sino sobre todo en el sector real.

La evaluación del auditor Mackie, que es un documento muy conocido, nos habla de una crisis de lenta resolución, relativamente costosa y no necesariamente terminada para el momento en que se llevó a cabo la auditoría.

Entonces, tenemos como en todo proceso, resultados positivos y tenemos indicaciones de que se pueden hacer las cosas mejor. Lo que considero muy importante es entender los procesos para poder también fortalecer el entorno institucional.

El programa insignia, quisiera mencionarlo de manera muy rápido, fue el programa de capitalización y compra de cartera, es un programa que buscaba mejorar la calidad de los activos de los bancos, facilitar la solvencia bancaria, la capitalización, transferencia de riesgos excesivos a una entidad capaz de contenerlo, que se pensaba sería en este caso el FOBAPROA, reducir riesgos sistémicos y avanzar.

Aquí lo que básicamente requiere desde mi punto de vista, mayor análisis, son la generación de incentivos a la no cobranza por la autocalificación de la cartera y por el beneficio relativo de cobrar cartera propia contra cartera de FOBAPROA.

Recuerden ustedes que en la administración de los bancos se quedaron administrando los activos cuyos derechos de cobro habían sido transferidos al Estado, y los beneficios serían distribuidos mayoritariamente al FOBAPROA, como una forma de recuperación de cartera, y el resto sería en beneficio de los propios bancos. Es decir, había una distribución en la que el beneficio mayoritario correspondía al erario, al FOBAPROA en este caso, y en menor medida a los propios bancos.

De hecho, el día de hoy en uno de los periódicos de circulación nacional aparece, en varios de ellos, el balance de cuánto se recuperó por este tipo de eventos. Es decir, ahora como una nueva forma de registro contable se dan a conocer los datos netos, en lugar de dar a conocer por separado pasivos y activos de cómo se hacia anteriormente.

El caso de la banca intervenida fue un programa también muy, muy importante que buscaba atender aquellos bancos donde había violaciones o sospechas muy importantes de la Comisión, como autor supervisora de violaciones a leyes, normas, criterios de operación; había desorden de carácter administrativo y operativo, y habría sospecha de que pudieran tomarse grandes riesgos en la operación contal, y tratar de obtener también beneficios importantes y salvar, en este sentido, la capitalización bancaria.

El objetivo era evitar un deterioro y proteger de esta manera la reducción de los costos fiscales.

Aquí una de las preocupaciones que ha habido tiene que ver con el proceso de intervención. Su duración, su eficacia, y en particular el control de los procesos por parte de las autoridades financieras.

Hay por cierto, desde mi punto de vista, la necesidad de revisar el marco de la confluencia de autoridades financieras en este tipo de operaciones. Es muy importante disminuir fricciones que se notaron en este proceso, y tiene que haber, siento yo, una cantidad importante, una modificación importante en la forma de coordinación de las actividades financieras.

Para terminar quisiera hacer referencia o tratar de resumir cuáles son los requerimientos principales de transparencia, de acuerdo a las distintas leyes.

En primera instancia la propia Ley de Protección al Ahorro Bancario, la Ley de Transparencia. Otras que tienen que ver con el entorno financiero establecen varios mandatos específicos, como, por ejemplo, la publicación de libros blancos, actas documentadas de las operaciones realizadas en que se explique cómo se hizo, qué se hizo, qué decisiones se tomaron que contribuyó a la comprensión.

Estas son las actas típicamente de cierre de una operación que tienen básicamente como obligación final después de haber culminado el proceso de rescate bancario. -Se refiere a la gráfica-

Por eso mencionaba que existe una interpretación de que la transparencia es el resultado culmen de un proceso, y no tanto etapas de un proceso de reevaluación de información parcial a lo largo del proceso.

También mencionaba ya que desde mi punto de vista esta visión no es correcta.

Es importante atender los requerimientos de la Ley de Transparencia, es importante validar el monto de la deuda total. Ustedes recordarán que fue una de las grandes preocupaciones en el Congreso, cuando se discutió el tema del rescate bancario. El marco para la administración del servicio de la deuda, el apoyo a las investigaciones de posibles excesos. Esto también es muy importante, seguimiento a las auditorías para cerrar la crisis. Me refiero tanto a las de la Auditoría Superior de la Federación, como la Secretaría de la Función Pública, los juicios de amparo y las controversias constitucionales, que han ido generando resultados en este proceso, ciertamente atenderlas en términos de, sobre todo me refiero a la interpuesta por los bancos con respecto a la Autoría Superior de la Federación, con respecto al IPAB Y también al IFAI.

Quisiera concluir, para no extenderme. Yo creo que la promoción de la transparencia del rescate bancario es muy necesario, no va a terminar, es un proceso que se debe seguir impulsando.

Tenemos, diría yo, en ese sentido posiciones contrastantes. Por un lado está la afirmación reiterada de que el proceso se ha seguido, se ha transparentado cuanto se ha podido. Hay otra visión de que falta información, y de que el proceso ha sido insuficiente y ha sido lento.

Las acusaciones en este proceso, creo que no ayudan a esclarecer un diálogo.

Y creo que en este sentido es importante privilegiar la información, privilegiar el diálogo, ver, como yo decía al principio de esta plática. Lo más importante es ver cómo sí se puede trasvasar información más que por qué no y qué información debe ser limitada.

No podemos, yo diría, renunciar a derechos ciudadanos básicos. El combate a la opacidad, a la discrecionalidad, a la impunidad son importantes.

También debemos de tener una mayor confianza sobre la calidad de nuestro marco regulatorio. Tenemos que ayudar, ciertamente, a la transición como un marco democrático más compartido, un marco democrático que se sienta más completo en el cual ciertamente la transparencia juega un papel muy importante.

En el caso que los exista, es importante y ha habido ya avances en esto, hay que documentar los excesos y ciertamente buscar la ejemplaridad.

Es fundamental también terminar el proceso de rendimiento de cuentas y, sobre todo, algo que es muy importante es complementar el análisis con la información y esperamos cada vez sea más completa y que deberá serlo muchísimo más con el cierre de los procesos y la entrega de los libros blancos, para evitar, en este sentido, que se invente una historia y como resultado de este proceso, lleguemos a un conjunto de reformas más maduras.

### PONENTE: Mario Di Constanzo Armenta. Consultor financiero

Un agradecimiento al IFAI por haberme invitado a participar en esta Mesa y lamentablemente en un principio se me había comentado que iban a estar aquí las autoridades, o por lo menos el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y bueno, pues es una lástima y es un reflejo de la importancia que le dan a la realización de cuentas y a la transparencia, una de las instituciones que tiene por objetivo regular y supervisar al sistema financiero mexicano.



Yo más que todo me enfocaré a comentar mi experiencia en la solicitud que yo hice al IPAB sobre la información sobre de este penoso y negro tema en la historia del país, que es el rescate bancario.

Todos sabemos que en 1995 hubo una crisis económica que trajo como consecuencia la quiebra del sistema bancario nacional y que las autoridades decidieron utilizar al FOBAPROA, un fideicomiso privado, para rescatar al sistema bancario.

Este fideicomiso llevó operaciones de saneamiento y de capitalización en diversos bancos, en otros se intervino instituciones y al final de cuentas a nombre de proteger el ahorro de todos los mexicanos, el Gobierno Federal y los contribuyentes terminamos con una deuda que supera el billón de pesos y que muchas generaciones de mexicanos van a tener que pagar.

Los resultados los vemos a diario, la transferencia de recursos fiscales, la vemos durante cada presupuesto. Sin embargo, lo que sucedió, cómo se sucedió, los procesos de toma de decisiones es tiempo aún que no los conocemos.

Desconocemos absolutamente cuáles fueron los objetivos, las decisiones y los procesos que discutieron estos agentes, estos funcionarios públicos que llevaron a cabo las decisiones sobre el rescate bancario y que estuvieron centradas en el Comité Técnico de FOBAPROA.

Así pues, y con el objeto de conocer, sobre todo, qué sucedió, qué fue lo que les llevó a estos funcionarios públicos a decidir lo que decidieron, el 17 de junio del 2003 hice una solicitud, hice una solicitud al IPAB, pidiéndole, por un lado, todas las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno del Instituto, desde 1999 a la fecha.

¿Con qué objeto fue esta solicitud? Bueno, fundamentalmente con uno muy específico.

A raíz de estas operaciones que se llevaron a cabo durante el rescate bancario, en especial estas operaciones denominadas Programa de Capitalización y Compra de Cartera, que fueron operaciones en las cuales el FOBAPROA adquirió los derechos de cobro de la cartera de muchos bancos y donde se observa o algunos estudios evidencian que se compró cartera irrecuperable, cartera de empresa fantasma, chatarra financiera.

Bueno, en virtud de que estas operaciones fueron consideradas que podían haber contravenido en la Constitución, el Congreso le dio un mandato muy claro al IPAB, un mandato de revisar estas operaciones, para posterior a esta revisión, determinar qué operaciones iban a hacer aceptadas para convertirse formalmente en pasivos del IPAB, qué operaciones iban a ser rechazadas, pero también qué operaciones implicaban el deslindar responsabilidades tanto de los funcionarios públicos, como de aquellos quienes se habían beneficiado con esas operaciones.

Así pues, el Congreso le dio un mandato muy claro al IPAB. Parte del objetivo de conocer estas actas de las sesiones de la Junta de Gobierno, era saber, era conocer qué se había discutido en estas sesiones y de qué manea el IPAB había aplicado o había llevado a cabo o implementando el mandato que le había dado el Congreso. Ese era el objetivo fundamental de esta petición, además, obviamente de conocer la manera en cómo el IPAB estaba administrando el rescate bancario.

Es paradójico que a pesar de que estos mandatos o este mandato fue un mandato pues muy claro y que está en ley, pues desgraciadamente todavía a la fecha desconozcamos, como les dije anteriormente, qué es lo que han hecho. Más aún

cuando uno de los distinguidos integrantes de la Junta de Gobierno del IPAB y aquí presente en este momento, en unas memorias de labores que él entrega al Congreso en un gesto también, yo diría, de mostrar la transparencia, que si bien la institución no había querido mostrar a la fecha, él como funcionario público sí, en uno de sus capítulos, en una de sus citas señala que de acuerdo a un alto funcionario del Comité Técnico del FOBAPROA y casi lo cita textualmente, señala que durante la crisis bancaria enfrentaron el grave dilema de violar la ley y reducir el costo fiscal del rescate.

Pone punto y luego cita: optamos por lo primero. Ante esta grave confesión de un miembro importante de aquel Comité que dirigió el rescate bancario, pues más nos debe de interesar como ciudadanos, como agentes económicos, como funcionarios públicos el que conozcamos o el que conociéramos qué es lo que el IPAB está haciendo para reducir este costo fiscal del rescate bancario.

Además, la otra parte de mi solicitud la constituyó precisamente el acta de entrega que el FOBAPROA le había hecho al IPAB. Es decir, qué le había quedado al IPAB, qué le habían dado al IPAB para que éste pudiese también cumplir con el mandato que se le había dado.

Así pues el 17 de julio inicié lo que en principio fue un trámite, luego se convirtió en una lucha, la solicitud al Instituto. Obviamente, rápidamente el Instituto respondió negando rotundamente la información que yo había solicitado y de ahí inicié un Recurso de Revisión con el, a través del IFAI, basado en dos cosas, una central.

El artículo 12 de la Ley de Transparencia señala que los funcionarios públicos o los sujetos obligados de la ley deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y personas a quienes entreguen por cualquier motivo recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Este artículo, aunque parece sencillo y simple, pues ha causado o causó una serie de reacciones entre los funcionarios públicos del propio Estado mexicano, del propio Gobierno mexicano que iniciaron una batalla para que la información no fuera otorgada.

Presento mi Recurso de Revisión, el IFAI lo estudia y llega a una primera conclusión el 2 de diciembre del 2003 en donde le solicita al IPAB que haga públicas las versiones de las Juntas de Gobierno y haga pública una, el acta de entrega del FOBAPROA al IPAB, es decir, que construya las versiones públicas.

Bueno, le da tres meses sino recuerdo mal, para que haga esto el IPAB. El 19 de marzo el IPAB anuncia con bombo y platillo que acatando la resolución del IFAI ha puesto en su página de Internet las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno del IPAB y parte del acta de entrega del FOBAPROA al IPAB.

Entramos a checar la información y nos damos cuenta de que burlándose de la decisión del IFAI, pues el IPAB había puesto en Internet una simple relación de acuerdo que había tomado en alguna de sus sesiones de la Junta de Gobierno y algunas partes del acta de entrega del FOBAPROA la IPAB sin señalar por qué estaba omitiendo varios temas, por qué estaba dejando de mencionar muchos asuntos y obviamente esto atentaba contra la resolución del propio IFAI y contra el espíritu de la Ley de la Información, que es que la información es pública, que la información gubernamental se conozca, pero que además nosotros podamos, como lo dijo el Presidente de la República hace menos de una hora, podamos evaluar las acciones de nuestro gobierno.

En este caso la información que había entregado el IPAB no permitía evaluar ni los procesos de toma de decisiones, ni el accionar de este instituto en materia del rescate bancario.

A los dos días vuelvo a presentar un recursos de inconformidad, por ahí de junio del 2004 vuelve el IFAI a solicitarle al IPAB que haga bien las cosas en pocas palabras, que construya las versiones públicas y que ponga en Internet la información que se le había indicado y paradójicamente vienen una serie de amparos de los funcionarios del IPAB y de los propios bancos ante la solicitud del IFAI.

En uno de los amparos quieren cuestionar hasta la propia validez de la resolución del IFAI y se van a una serie de amparos que hacen una maraña ya jurídica interminable.

Hace unos meses, un mes a más tardar, un tribunal colegiado en materia administrativa sobreseyó definitivamente el amparo de BANORTE y ya había sobreseído el amparo de este funcionario del IPAB que se había amparado, porque tenía miedo de que lo acusaran de violar el secreto bancario si hacía públicas las versiones de las actas de la Junta de Gobierno.

Ante esto y ante estos sobreseimientos pues nos preguntamos qué más falta para que el IPAB ponga a disposición del público en general y en su página de Internet y de la mía propia la información relativa al rescate bancario, es decir, ya han pasado casi dos años,

# transparencia

## 2015 Semana Nacional



ifai

el día de hoy los funcionarios del IPAB o de la CNBV probablemente no estén aquí porque estén llevando a cabo el canje de pagares de FOBAPROA por pagares IPAB, en un proceso totalmente absurdo y legal y con una falta de transparencia absoluta, burlando el mandato que hizo el Congreso, anunciando en la prensa que se hizo un gran descuento a estas operaciones, cuando técnicamente y, bueno, no venimos aquí a hablar técnicamente del rescate bancario, pero cuando esta reducción que se ha manejado en la prensa, pues es simplemente el paso de un pagaré que estaba valuado a precios brutos, se está presentando a precios netos, eso es lo que nos están haciendo.

Y a la fecha no podemos, insisto, conocer el proceso de toma de decisiones y la información que constituye y que forma parte del proceso deliberativo de la toma de decisiones, tanto en el Comité Técnico del FOBAPROA, como en el propio IPAB.

El libro blanco que nos han ofrecido construir es de las auditorias *Gel*, de estas auditorias que se utilizaron para darle vuelta al mandato que el propio Congreso de la Unión le dio al IPAB en el artículo Quinto Transitorio y que a la fecha no ha podido cumplimentar.

Hace unos momentos el Presidente de la República hablaba de una serie de cuestiones y de virtudes de la democracia de la rendición de cuentas y de la transparencia.

Yo creo que por experiencia propia y por los resultados que hemos tenido, pues, estas son unas cartas de buenos deseos que nos vino a decir el Presidente de la República hace un rato, porque el hecho es que después de dos años las instituciones bancarias y gubernamentales que han recibido recursos públicos para administrar y para solventar el rescate bancario no nos pueden dar información y a la fecha los mexicanos no conocemos por qué debemos lo que debemos, qué es deuda pública formalmente, qué no es deuda, qué se hizo bien, qué se hizo mal.

Lejos de esto, la semana pasada tuvimos una lamentable resolución de la Suprema Corte, en la que señala, en pocas palabras, que el Auditor Superior de la Federación no le puede dar órdenes al Ejecutivo Federal. Está bien, pero nadie ha dicho que las irregularidades no existieron, las irregularidades están ahí y sería muy fácil o más fácil para los mexicanos que si tuviéramos ya la información relativa al rescate bancario, pues estuvieramos evaluando nosotros mismos los especialistas, los diputados y todos aquellos agentes económicos que participan diariamente en la economía si hubo o no irregularidades, y qué es justo y qué no es justo.

Han señalado prácticamente también en todos los medios que esta semana o el día de hoy se cierra el rescate bancario. El rescate bancario no puede estar cerrado, mientras este cierre no se haga con la revisión del costo fiscal en un proceso transparente, legítimo y legal.

Creo que para todos nosotros no ha sido transparente, ni siquiera la manera como aplicaron estas últimas auditorias, no ha sido legítima, porque vemos que persisten los conflictos de interés entre los actores del rescate bancario y aquellos que investigan el rescate bancario. Creo que la mejor prueba es que esta persona, que iba a venir hoy, y que no pudo venir, quien fue además quien firmó los pagarés de FOBAPROA, ahora es el encargado de supervisar el proceso de las auditorias que se acaban de llevar a cabo y que se están anunciando.

Creo que esto le quita toda legitimidad al rescate, y por último no es legal porque no se cumplió con este mandato que el Congreso dio.

Pero parte fundamental y volviendo al tema central que nos ocupa hoy, que es el de la transparencia, el del acceso a la información, a pesar de los enormes esfuerzos que el IFAI ha realizado en materia de estar pugnando porque el rescate bancario o la información del rescate bancario se haga pública, pocos han sido los logros alcanzados, porque en términos netos, en términos de información, aún no contamos con nada de información relativa a la resolución del IFAI.

Yo creo, y lo dejaría nada más como una reflexión. Creo que la Ley del IFAI sí puede ser un gran avance. Quizás sea una Ley a la que le falten, como decimos en términos populares le falten dientes, porque al final del día el IFAI no puede hacer nada si el IPAB se niega sistemáticamente a abrir la información.

### **Ponente: Enrique Quintana. Periódico Reforma**

Gracias al IFAI por esta invitación a compartir algunas reflexiones en torno al tema de la transparencia.

¿Es posible la transparencia y rendición de cuentas en temas como rescate bancario y fideicomisos públicos?

La respuesta que debemos dar es que sí, sí es posible. Pero al mismo tiempo necesitamos poner los pies sobre la tierra, y reconocer que esa transparencia sólo va a ser resultado de una secuencia larga de batallas. De batallas que tendrán que librarse y que ya se han librado, al menos en tres frentes: La opinión pública, el Poder Judicial y el diseño de las leyes.

La existencia de un ordenamiento, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no asegura por sí misma que los ciudadanos podamos conocer información crucial para nosotros mismos.

Por años en el sector público se desarrolló una cultura en la cual la propiedad de la información significó poder y discrecionalidad, e incluso en el peor de los casos corrupción.

Hoy se ha esgrimido que la resistencia a ofrecer suficiente información de los dos temas que nos ocupan en esta Mesa, los fideicomisos y el rescate bancario deriva fundamentalmente del conflicto de ordenamientos legales.

Las instituciones y personas que se han resistido legalmente, incluso a dar esta información, han esgrimido principalmente el secreto privado y fiduciario como causa del rechazo o la existencia de procesos en curso.

Más allá de que en efecto existan posibles conflictos de leyes, que han requerido de acciones del IFAI para buscar salidas a estos conflictos, la realidad es que en pocos ámbitos del sector público se ha percibido tal nivel de resistencia a la apertura informativa como en el ámbito hacendario y financiero.

¿Existe realmente una convicción tan decidida de las autoridades y de los bancos para evitar que se viole el secreto bancario fiduciario?

Acaso al considerar como reservada, por ejemplo, la lista de asistentes, sólo la lista de asistentes a las reuniones de la Junta de Gobierno del IPAB, que es como salió la versión pública de esas actas, ¿es acaso esta eliminación de esta simple lista, una muestra de un celo para proteger el interés de los particulares que hacen operaciones en el sistema bancario mexicano?

En realidad la impresión que se obtiene es más bien un patrón de comportamiento de las entidades del sector hacendario mexicano, un patrón en el que existe una posición militante en contra de la apertura informativa más allá de las declaraciones públicas y los discursos.

Incluso, si la intención fuera realmente proteger el interés de los ciudadanos, se podría aplicar aquí el viejo adagio que dice: "Que no hay que hacer cosas buenas que parezcan malas".

La impresión que nos hemos formado quienes hemos seguido este proceso, es que hay cosas que se quieren ocultar, tanto respecto a lo que ocurrió en el rescate bancario, como en lo que se refiere a la administración de recursos a través de la figura del fideicomiso público.

En el caso del rescate bancario, pareciera existir la convicción de que la sociedad es incapaz de juzgar objetivamente la forma en que se tomaron las decisiones que condujeron al rescate.

Existe la percepción de que si se conoce con detalle, lo que se discutió en cada sesión de la Junta de Gobierno, podemos hacernos impresiones equivocadas de este proceso.

Esta idea implica la visión de que quienes podemos hacer uso de esa información, como la derivada de las minutas de la Junta de Gobierno, somos ignorantes o tontos o malintencionados.

Ignorantes porque no vamos a tener el sustrato de conocimiento que nos permita interpretar adecuadamente la información que se nos ofrezca,

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

34

todos esos detalles, como el citado por Mario Di Constanzo, no podemos entender cómo se privilegia la violación de la ley, como medio para bajar el costo fiscal.

O bien, vamos a ser tontos porque no vamos a tener los alcances que nos permitan entender la lógica de la toma de decisiones que hubo en el curso de este proceso.

O bien, vamos a ser mal intencionado porque no vamos a usar de manera legítima la información, sino que haremos de ella algo que ellos consideran incorrecto, quienes tienen todavía el poder de controlarla.

Quienes hemos tratado de obtener información del sector público hacendario, desde hace ya muchos años, hemos visto cómo se ha dado un lento proceso de cambio cultural, lento pero al fin existente.

Y me parece que esta es la clave para que podamos obtener información y podamos instituir la transparencia tanto en materia de rescate bancario como de fideicomisos públicos.

A finales de los 70's o a principios de los 80's tenían que filtrarse discretamente a la opinión pública por parte funcionarios menores, los convenios que México suscribió con el Fondo Monetario Internacional por que se consideraba peligrosa su difusión, era una gran noticia obtener estos documentos.

Desde luego se consideraba que no estábamos capacitados para entender la forma en la que opera la condicionalidad de ese organismo, misma que data de 1944 y que es parte de la mecánica inherente de funcionamiento del Fondo Monetario Internacional.

Afortunadamente esa cultura ha cambiado y hoy prácticamente todos los documentos vinculados con la relación de México y el Fondo Monetario Internacional se pueden consultar en el sitio de Internet del Fondo.

En el caso del proceso de rescate bancario, estoy convencido que será una larga batalla legal, que está muy lejos de haber acabado y también de opinión pública la que finalmente conduzca a las autoridades hacendarias o a quienes tienen la responsabilidad de resolver respecto a las controversias en el ámbito judicial, el asumir que la salud pública del país exige conocer lo que ocurrió en todos sus detalles.

Es probable que a estas alturas, las posibilidades de aplicar correctivos y de reducir de manera significativa el costo fiscal del rescate, vayan a ser muy escasas. Solamente se podrán recuperar algunas pequeñas cantidades adicionales.

Sin embargo más allá de ese efecto económico inmediato, como sociedad podremos funcionar mejor y habrá incluso un beneficio económico intangible pero existente, sí podemos evaluar con objetividad y sin prejuicios, pero con información este controversial proceso.

Hay una contradicción de ópticas entre muchos economistas ortodoxos que están al frente de las instituciones públicas. Los sistemas de mercado o las democracias funcionan mejor y a veces sólo funcionan en la medida que los ciudadanos, seamos consumidores o electores, tengamos información.

El contar con información adecuada es indispensable para que opere un sistema de precios o una democracia y, sin embargo entre quienes se han formado en esta doctrina prevalece una visión patrimonialista de la información todavía.

En el caso de los fideicomisos públicos tenemos un problema semejante al del rescate bancario. Lo que hasta ahora ha sucedido también con toda una secuencia de amparos y de recursos legales para no dar la información en esta materia, nos deja la impresión de que las autoridades hacendarias consideran altamente inconveniente la injerencia pública en la fiscalización de ámbitos de gestión del gasto que estuvieron fuera del alcance, incluso de la vigilancia del Congreso y que se convirtieron en resquicios para manejar ágilmente fondos públicos sin tener que rendir cuentas de la misma maneja que sí se rinde en el caso de los recursos presupuestales.

Aunque ya existen los mecanismos para que los solicitantes de la información conozcan la administración de los recursos de los fideicomisos públicos, aquí también se vislumbra que será necesaria una prolongada batalla legal para conseguir, efectivamente, esta apertura.

Quisiera hacer, finalmente, algunas breves consideraciones a propósito del anuncio hecho el día de ayer referente a la conclusión de las llamadas auditorias *Gel*, de gestión, existencia y legalidad del programa de capitalización y compra de cartera de los cuatro bancos sobrevivientes: BANAMEX, BANCOMER, BANORTE, HSBC.

El resultado de las auditorias señala que se logró una reducción del saldo de los pasivos del IPAB en mil 256 millones de pesos. Este monto es apenas equivalente al 0.5 por ciento del valor original del programa, es decir, prácticamente nada.

Sin embargo Hacienda y el IPAB han presentado las cifras mezclando esta reducción derivada de este proceso de auditoría, con la reducción derivada de los resultados de la cobranza o de los programas de estímulo y participación de pérdidas de los bancos.

Hay una diferencia sustancial en los dos procesos y, sin embargo al final se nos anunció que hubo una reducción de 53 por ciento en el valor de los pasivos de este programa en particular que está a cargo de los contribuyentes.

Esta forma de presentar las cosas ya ofrece un primer problema, otra vez mezclando cosas que no deben mezclarse, presentando de una manera confusa la información.

Aunque en la página del IPAB desde el día de ayer ya hay una basta documentación referente a las auditorias realizadas, así como hay una serie de anexos

requeridos para entender el alcance de estas auditorias, el hecho de que podamos ver algo que se califica como versión pública como ha sido la costumbre en el caso de los documentos que da a conocer el IPAB, con muchos documentos cancelados y toda una serie de elementos eliminados de dichos documentos, pues, seguramente esta información que está disponible a partir del día de ayer conducirá de nueva cuenta a que haya una inconformidad por parte de la sociedad y probablemente el IFAL, aquí Juan Pablo tendrá que volverse a ocupar de clasificar y revisar detalladamente algunos de estos documentos que son considerados, de acuerdo a la información difundida, como reservados y confidenciales.

Las auditorias a las que aludo fueron terminadas desde los últimos días de mayo, dio la impresión de que el IPAB y las autoridades hacendarias estaban esperando la resolución de la Suprema Corte frente a la controversia constitucional del Gobierno en contra del Auditor Superior de la Federación, para definir la manera en la cual habría de dar a conocer esta información, insisto, que está disponible de acuerdo a las fechas que se informaron, al menos, desde la última semana de mayo.

Es probable, incluso, hay que considerar esa posibilidad que las auditorias estén en lo correcto y que realmente haya un monto muy bajo de papeles que deba devolverse a los bancos, pero el sigilo con el que de nueva cuenta se han realizado y el misterio con el que se ha envuelto la revelación de sus resultados van a dar lugar de nueva cuenta a la sospecha y a la desconfianza.

Más allá de las obligaciones legales de las autoridades, el tema del rescate bancario es un asunto de sensibilidad social y política. Si no lo abordamos con objetividad y sin prejuicios el día de hoy, va a quedar como algo latente por muchos años, no solamente en materia de su costo, hecho que va a ocurrir, sino también como una de las fuentes de conflicto y de tensión en nuestra sociedad. Y quizás, cuando parezca que ya se olvidó algo lo reviva y nuevamente vuelva a crisparr a la sociedad.

Ojalá que no tengamos en los próximos meses campañas políticas en las que los candidatos ofrecen en sus debates, sus claves, sus discos para abrir la información del rescate bancario, sólo para tolerar la permanencia del sigilo cuando llegan al poder, sea en el rescate bancario o en cualquiera de los ámbitos controversiales de las gestiones públicas que han realizado.



**Ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del IFAI**

Quiero expresar mi gratitud por su amable presencia e interés en la Semana de Transparencia del IFAI y en este tema.

Me es muy grato y honroso compartir esta Mesa con mis colegas Bernardo, Mario y Enrique y ya no haré lamentaciones sobre las ausencias.

Empezaré contando que uno de los grandes dilemas, retos, que encontramos, vino de inmediato con el tema de los fideicomisos públicos, se había solicitado una información que tiene BANOBRAS sobre unos terrenos en los cuales el Senado tiene previsto hacer un nuevo recinto. La información en posesión de BANOBRAS fue negada por ser protegida por el secreto fiduciario.

Recuerdo que nos turnamos los recursos aleatoriamente ahí en el IFAI, y nos tocó uno a José Octavio y otro a mí, él es actuaria, yo soy político, recurso público, era sencillísimo, se revocaría, la información es pública.

Ya luego los abogados del IFAI nos tuvieron que decir que la cosa no era tan fácil y que nos estuvieramos sosiegos.

No nos estuvimos sosiegos, pero sí acordamos que legalmente el secreto fiduciario, bancario no distingue el origen del recurso y debe ser guardado escrupulosamente por los bancos, por los depositarios, por lo que muy pronto se planteó este dilema, los secretos establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito eran contrarios a la pretensión de transparencia que plantea la Ley Federal de Transparencia.

Se planteó incluso en los primeros momentos en términos de concurso o conflicto de leyes.

Gracias a la extraordinaria labor de los abogados del Instituto y una férrea voluntad de los que no se quedaron sosiegos por hacer pública la información sobre recursos públicos, hoy llegamos a la conclusión firme de que las dos leyes en realidad son complementarias.

Dejen decirles por qué: La Ley de Instituciones de Crédito, que se abreviara aquí como *LIC*, prohíbe a los bancos, aquellos que reciben los depósitos dar acceso. Ya lo dijimos, el secreto no distingue el origen del dinero. Y detrás de esto hay excelentes, las mejores razones. Se está protegiendo el patrimonio de los ahorradores. Éste es un pilar central de la confianza en el sistema bancario, en el sistema económico.

A su vez la Ley Federal de Transparencia respeta el secreto. Y en absoluta congruencia con las de instituciones de crédito prohíbe a bancos y fiduciarias dar acceso. No importa si el dinero viene del presupuesto, es decir del contribuyente, es decir de la sociedad, si el dinero es público.

La Ley de Instituciones de Crédito protege al titular, al que llegó con sus ahorros, al dueño del patrimonio. Él en términos de la Ley de Instituciones de Crédito, claramente tiene acceso.

A mí mi banco no me va a negar la libertad que yo tengo de verificar mi estado de cuenta ni tampoco se lo va a negar a aquellas personas que yo les dé expresamente autorización para tener acceso a mi cuenta. En mi caso, por ejemplo, mi esposa. Hay quien dice que eso es un error, pero así está.

Por lo que si no somos Johanna o yo, si cualquiera de ustedes va a mi banco y pide información sobre mi estado de cuenta, el banco está absolutamente obligado a

guardar secreto. Y si les da la información, es causa de sanciones civiles, penales y, por supuesto, hay un agraviado, el titular de los recursos.

Simultáneamente la Ley Federal de Transparencia protege en forma férrea, escrupulosa, los patrimonios, la vida privada y los derechos de terceros, entonces hasta aquí hay congruencia.

En donde parece haber algún reto, pongámoslo así, es en que la Ley Federal de Transparencia persigue el uso y destino de los recursos públicos y obliga al titular del depósito si es un sujeto obligado, a darle información.

Vuelvo al ejemplo del banco, si ustedes van, insisto, a pedir información sobre mi cuenta sin mi autorización el banco no podrá darla.

Si van a pedir información sobre la cuenta del IFAI y todo el recurso del IFAI es público, y a pesar de que ustedes son todos contribuyentes, el banco, que es por cierto el mismo, tampoco podrá darla. Nuevamente si lo diera violaría el secreto en perjuicio del depositante.

Pero insistimos, el sujeto obligado, como titular del recurso, sí puede dar la información. Por lo que si ustedes quieren conocer la información sobre los estados de cuenta del IFAI, no vayan al HSBC, vayan al IFAI. Y el IFAI no podrá invocar como causal de negativa el secreto.

Si ustedes me piden a mí información sobre mi estado de cuenta, yo podré decirles que no les doy la información y que a ustedes respetuosamente qué les importa.

Podré poner sobre la mesa mucha argumentación, pero se van a reír de mí si les digo: No, porque violo el secreto bancario.

Insistimos que el depositante, el titular legal de los recursos tanto en términos de acceso a la información como en términos de la Ley de Instituciones de Crédito, tiene libre acceso a información sobre su dinero.

Fue así como después de varios Recursos de Revisión, experiencia acumulada, emitimos unos lineamientos sobre operaciones bancarias y fiduciarias, con recursos públicos, que se reducen a tres o cuatro puntos.

Las dependencias y entidades están obligadas a dar información sobre recursos públicos de operaciones fiduciarias, bancarias y fiscales, insisto, lo importante aquí es que no nos equivoquemos de puerta, no hay que ir a la banca de desarrollo o si quiere información sobre cuántos impuestos paga PEMEX no hay que ir al

SAT, Banca de Desarrollo y el SAT están atados de manos, no pueden violar el secreto. Pero los titulares del recurso pueden dar la información.

Esto no significa que por otras razones basadas en la Ley, se pueda mantener la información en reserva, pero entonces insisto, ya no será que se invoque el secreto sino otras razones. Y el ejemplo que siempre ponemos es el momento cuando el IFAI iba a llevar a cabo la adquisición de un bien inmueble, un edificio en donde ahora todos tienen su casa ahí en Coyoacán, junto a los Viveros.

Si en ese momento alguien solicita información sobre nuestros haberes en la cuenta, no ocurrió, probablemente nosotros, IFAI como sujeto obligado, sin invocar el secreto bancario, hubiera dicho: Si yo voy a dar la información, el dueño del edificio que quiero comprar va a saber cómo ando y seguramente me lo va a dar más caro.

No le conviene al IFAI, no le conviene a la sociedad, finalmente los dueños son ustedes, por lo que en ese caso hipotético se hubiera podido invocar perfectamente la causal de que hay un proceso deliberativo que una vez concluido, me permita dar la información.

Esto es muy importante porque en nuestros interlocutores encontramos la postura extrema en el sentido de que si no se puede invocar el secreto, por lo tanto, todo es absolutamente público y no es así.

Se plantea que lo que no puede invocarse es como recurso para negar al acceso el secreto, pero en cambio sí puede haber otras causas legítimas de reserva de la información solicitada.

Otro tema en esta discusión tiene que ver con el agraviado. Nosotros hemos planteado que ni la Secretaría de Hacienda que es el fideicomitente general para el gobierno central ni las entidades pueden invocar secreto bancario o fiduciario para negar información, esto está claramente dicho, tienen legitimamente la llave del acceso.

¿Por qué quiero abordar el tema del agraviado? Si concediéramos que por ejemplo la Secretaría de Hacienda como fideicomitente puede invocar el secreto en materia de recursos públicos y por lo tanto si diera información en estos fideicomisos violaría el secreto, estoy en el caso, en una enorme concesión, la pregunta es y ¿quién sufre?, ¿quién es el agraviado?

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



ifai

38

Vuelvo al ejemplo particular. Si mi banco les da información sobre mi cuenta, el agraviado soy yo, yo soy el que puede iniciar la demanda en contra del banco.

Aquí abro un paréntesis. Hablando de mis ahorritos como particular, si ustedes quieren conocer mi sueldo y las prestaciones que recibo, obviamente pues todo eso es público y está en Internet.

El monto de lo que tengo en mi cuenta es, con el sueldo del IFAI, todos los descuentos de los gastos familiares, si yo tengo algún otro ingreso, eso se ha definido claramente como asunto de la vida privada de los servidores públicos.

Volvamos pues al escenario del fideicomiso público. Hacienda dice, yo te doy información de fideicomisos, violo el secreto fiduciario.

¿Quién es el agraviado? Si los recursos son públicos, pues el agraviado sería el dueño, en última instancia de esos recursos, la sociedad que paradójicamente es el beneficiario, el principal beneficiario del acceso a la información sobre recursos públicos. Por lo que en realidad en materia de recursos públicos no hay agraviado.

Les cuento brevemente la historia de los recursos en el Instituto en contra de distintas dependencias, se cuentan un poco más de 40 y en el 90 por ciento de los casos que es las modificaciones, confirmaciones y revocaciones el Instituto ha entrado al fondo.

Este cuadro nos muestra los casos en los que el IFAI ha resuelto que la información es pública en las modificaciones. Verán ustedes que en tres casos se abrió la información modificando la respuesta de la dependencia o entidad y, en seis casos se hizo una modificación que confirmó la negativa de acceso, pero cambió el fundamento, son los casos, sin duda, de BANOBRAS y de NAFIN, pero también están un caso de la Lotería Nacional, la Secretaría de Economía y Sedena en donde se acordó que la información era reservada, pero se desvirtuó haberse invocado el secreto bancario o fiduciario.

En el caso de las revocaciones se ha abierto la información, en todos los casos de revocaciones, se los planteo mejor de esta forma, han implicado garantizar el acceso a la información y en este caso no hay ni un solo ejemplo de banca de desarrollo.

En contra, en el caso de las afirmaciones, sí podemos encontrar casi la totalidad de los casos de BANOBRAS, de la Comisión Bancaria y de Valores y otros casos en donde la negativa de acceso, de acuerdo con lo que consideró el Instituto era la adecuada.

Antes de entrar al tema brevemente del rescate bancario, quiero aludir a una propuesta que hacía Bernardo con relación a los procesos deliberativos.

Me regreso a esta lámina, aquí planteamos que efectivamente se puede invocar la reserva, la negativa de acceso por otras razones previstas en la Ley que no sean la de los secretos.

Efectivamente la Ley plantea que un proceso deliberativo es causa de reserva en tanto no se haya tomado la decisión definitiva y esta decisión debe estar documentada. Si bien eso está claramente planteado por la Ley, aquí hay dos consideraciones muy importantes a hacer: Primero, que se puede reservar la información con este fundamento, con esta causa, pero no estamos obligados a hacerlo, hay procesos en donde el acceso a la información es muy sana.

Y en todo proceso deliberativo no concluido el IFAI ha venido a través de sus resoluciones planteando criterios que dificultan cerrar procesos completos, en continuos que podrían llevar años y años.

¿Cuáles son las consideraciones que nos hacen hablar, incluso, en procesos deliberativos no concluidos de versiones públicas? Por un lado, lo que ya era público antes de iniciarse el proceso no puede perder su naturaleza de público.

Esto no es sólo con procesos deliberativos, también lo hemos determinado con procesos de auditoría y con procesos administrativos seguidos en forma de juicio, ahí están las auditorias y las averiguaciones previas.

Se plantea también que debe ser público, incluso, en un proceso deliberativo lo que es público por mandato legal, informes, un informe que fue público, que debe ser público, no puede constituirse en reservado así esté en un proceso deliberativo, si el informe está terminado obviamente.

Las llamadas obligaciones de transparencia. La Ley establece una serie de obligaciones relativas a salarios, beneficios, contratos, muchos de ustedes las conocen y nuevamente éstas deben ser públicas salvo excepciones en procesos deliberativos.

Y finalmente debe mostrarse que la divulgación no causa un daño al proceso deliberativo. Aquí todavía hay una discusión interna, pero hemos estado moviéndonos hacia la prueba del daño, incluso, en procesos deliberativos.

Buena parte de mi presentación ya Mario Di Constanzo la adelantó en su experiencia personal, hemos conocido 43 Recursos en contra del IPAB relacionados con el tema del fideicomiso del FOBAPROA y el rescate bancario.

Pueden ver ustedes que en 60 por ciento de los casos hemos ido al fondo. Y el resultado, digamos, es mixto, en casi 20 por ciento de los casos hemos confirmado la respuesta del IPAB, lo cual es muy congruente, digamos, con el record general de la Administración Pública.

Los recursos más, digamos, conflictivos tienen, ya se dijo acá, que ver con las actas de la Junta de Gobierno del IPAB, las actas de entrega del FOBAPROA, las del Comité Técnico del FOBAPROA y los pagarés del mismo.

Por cierto, en el caso de los pagarés del FOBAPROA gracias a la intervención del Órgano Interno de Control se cumplió con la resolución, por lo que, Mario, no todo está perdido. Y los dientes de la ley resultaron claramente efectivos en este caso.

Lo que ha ocurrido con los otros tres, las actas de entrega, las actas de la Junta de Gobierno y las actas del Comité Técnico del Fideicomiso es conocida por ustedes, ya a grandes rasgos lo ha descrito aquí Mario. Actualmente tenemos cerca de 32 amparos interpuestos. Uno de ellos del propio IPAB, siete amparos de sus empleados; están dos vivos, como dicen los abogados, dos pendientes. Pero en el caso de los empleados del IPAB hemos contado en todos los casos con la sentencia favorable de los jueces en sus distintas instancias.

En el caso de los bancos, también hemos tenido ya en 11 casos resoluciones favorables, pero todavía hay varios pendientes, y sin duda esta es la batalla jurídica a la que se refería Enrique Quintana.

Quiero terminar subrayando, de alguna forma ya lo hacia Enrique, lo siguiente: el tema de la rendición de cuentas en el rescate bancario fue un tema de campaña en el año 2000. No nos parece necesario que vuelva a hacerlo seis años después.

En el año 2000, a diferencia de ahora hay una Ley que establece con toda precisión qué es público y qué o es confidencial, porque pertenece a terceros o a las personas o es reservado por razones de Estado.

Lo cierto es que a diferencia de entonces, hoy tenemos no solamente una ley que define con claridad esto, sino resoluciones de la autoridad en la materia que en este caso ha buscado que se revelen las decisiones públicas concluidas y la actuación de los funcionarios públicos, lo que Enrique leyó con alguna duda con relación al anuncio de ayer, yo hoy lo vi con gran optimismo, el Secretario Ejecutivo del IPAB anunció que el anuncio del rescate bancario era un asunto concluido. Aleluya. La ley establece que en asuntos concluidos el proceso deliberativo es público. Por lo que vale la pena tomarle la palabra.

Tendremos mucho más información de la que teníamos hasta ayer. La ley establece también, por mandato, que debe conocerse los recursos públicos, y protege la información reservada por procesos deliberativos, ya no es el caso, por ejemplo en el tema del rescate bancario de particulares y de terceros.

Finalmente, si no hay dilema legal, si muchos de estos procesos van concluyendo a lo largo del tiempo, además de la certeza con relación a la Ley Federal de Transparencia, nos parece, y que también es necesario y urgente, a no ser que queramos revivir la película de las campañas políticas un acto importante de la autoridad política.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

40

#### Presentador:

Digamos que hay dos bloques de preguntas, unas dirigidas a toda la mesa, y otras dirigidas a título personal a cada uno de nuestros panelistas.

Me permitiré dar lectura a dos preguntas dirigidas a todos ustedes y después a las que están dirigidas a cada uno de los panelistas, a efecto de que en el mismo orden en que iniciamos esta mesa, pudieran ir respondiendo.

De las preguntas generales, si bien es cierto que los procedimientos para el rescate bancario no fueron claros ni transparentes, es necesario no confundir a la gente y señalar lo importante que fue ese rescate si no de lo contrario ahora estaríamos en una situación similar a la de Argentina o Rusia, con sus sistemas financieros en quiebra.

La otra pregunta, en relación con las controversias constitucionales generadas por los resultados de la Auditoría Superior de la Federación al FOBAPROA-IPAB, ¿qué lectura o connotación tiene la frase, cito: "La Corte falla, el pueblo paga y el corrupto ríe"? así como la vinculación de los fallos de la Corte en relación con la transparencia de este rescate, sobre todo, los créditos relacionados y otros presuntos ilícitos.

Las preguntas dirigidas a los panelistas, a Bernardo González Aréchiga. ¿Al recibir la cartera vencida en el FOBAPROA, por qué se optó por violar la ley?

Para Mario Di Constanzo, ¿quién fue ese importante funcionario que comentó el dilema al cual se aludía en su ponencia y si pudiera reiterar ese dilema, a menos que la información fuera reservada?

Preguntan, ¿qué no falta la sanción al IPAB por la falta de información al proporcionarla incompleta, si la propia Ley Federal de Transparencia lo prevé, por qué fue necesario un segundo Recurso de Revisión?

Para Enrique Quintana. Si el FOBAPROA era privado y la Ley del IPAB establece que los pagarés y los avales no se aceptan, ¿por qué su periódico no ha analizado esta circunstancia?

Para el Comisionado Guerrero Amparán. ¿A partir de la negativa de información después de los Recursos de Revisión a qué instancia se puede acudir?

Y asimismo le preguntan, ¿cuál es la posición institucional del IFAI en relación a las reformas aún no aprobadas a la Ley Federal de Transparencia que permiten una mayor apertura en materia de fideicomisos públicos y no obstante las declaraciones de altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público?

Le cedo la palabra en el orden en que se les fue otorgada en la primera ronda. Gracias.

**Ponente: Bernardo González Aréchiga. Director Nacional de la Escuela de Graduados del Tecnológico de Monterrey**

Concuerdo con el espíritu de la primera pregunta en términos de no confundir a la gente.

Es importante ponderar la importancia y la estabilidad. La estabilidad que se ha conseguido en México es muy valiosa, pero hay que complementarla con otros valores, otro valor ciertamente es la transparencia, otro valor es la seguridad de

que aprendimos de la crisis y se modificó el marco jurídico e institucional de manera adecuada.

Esta tarea última de conocer dónde como país tuvimos errores, hay que complementarla por medio de la mayor información.

Entonces, yo creo que en un país como México, a mí me gustaba decir que México era uno de los diez grandes países del mundo, desgraciadamente ya no los somos, somos uno de los 12 más grandes del mundo, nos podemos dar el lujo de ser democráticos maduramente.

Coincidí con lo que decía Enrique Quintana: No somos menores de edad. Hay que entender la fuerza, la dificultad y los dilemas que enfrentaron los funcionarios que estuvieron trabajando en el tema del FOBAPROA y en el IPAB.

Es muy fácil también para hacer eco al planteamiento inicial de no confundir, hay que reconocer que hubo logros y hay que reconocer que hubo errores. Yo creo como país que nos merecemos conocer cuáles fueron los logros, cuáles fueron los errores y nos merecemos como país también estar seguros de que ya reformamos el marco jurídico institucional.

El tema lo mencionaba Mario Di Constanzo, efectivamente sale en un trabajo mío, yo entregué a Presidencia de la República y entregué al Congreso de la Unión un informe a mi salida del IPAB, fue una salida por renuncia.

Y ahí venía una cita, efectivamente un funcionario público de alto nivel que en el contexto de la entrega de la administración de Zedillo a la administración Fox nos hizo ese planteamiento.

El planteamiento es dramático en muchos sentidos, el planteamientos que hacía este funcionario fue que el marco jurídico vigente en el momento en que se detonó la crisis bancaria en México, no permitía conseguir reducción de costo fiscal y lograr la transparencia al mismo tiempo.

Es un tema opinable, independientemente de la opinión que yo pueda tener y que es diferente, ciertamente puede ser diferente a la del funcionario. Es cierto que para muchos funcionarios actuar en términos del rescate bancario fue tomar riesgos importantes.

Es cierto también y yo lo he dicho por escrito en algún trabajo, que estos funcionarios no siempre están seguros de otro aspecto de la transparencia, que es la

protección jurídica que tienen los funcionarios para responder a posibles demandas impuestas por posibles afectados, por la sociedad misma y esto es un hecho.

Yo creo que en esa búsqueda que comentaba tanto Enrique Quintana como Juan Pablo Guerrero de una sociedad para tener mejores normas tenemos que avanzar y tenemos que construir un marco parejo y tenemos que construir medios de defensa legítimos para funcionarios públicos para que puedan actuar y no se paralicen a la hora de tomar decisiones difíciles.

Pero también es muy importante y lo mencionaba Enrique, me pareció muy prudente, el aspecto de la cultura y de la actitud de los funcionarios públicos con respecto a la información y con respecto a la propia ley.

El planteamiento que hizo este funcionario, yo creo que tiene varias vertientes, la ética yo creo que es evidente, pero también hay una de carácter jurídico y procedimental.

Él planteaba la imposibilidad de cumplir dos objetivos deseables para una democracia, al mismo tiempo sin incumplir la ley, y esto es un planteamiento muy fuerte, es el clásico, el tipo de planteamientos que obligarían, no pensaría en un mundo plenamente democrático y en un contexto de una democracia madura y participativa, hacer el planteamiento directamente al Congreso. Esto no se hizo.

Para mí algo que es muy interesante es el hecho, y ustedes leanlo nuevamente, cuando llegó el Ejecutivo Federal en mis palabras, a confesarse frente al Congreso por el monto de la deuda pública.

Hay evidencia, por ejemplo, de que se solicitaron alrededor de cuatro mil millones de pesos para cubrir quebrantos causados por la crisis bancaria y, sin embargo el gasto ejercido en tres años fue alrededor de 12 veces más, estamos hablando de este tipo de sorpresas, de un impacto, de una confesión de este orden de magnitud fue lo que se dio durante el curso de 1998.

Pero tiene mucho que ver con madurez de la democracia, tiene mucho que ver con la madurez de las instituciones y tiene mucho que ver también con compartir la información, insisto para todos estar seguros, no sólo funcionarios públicos en puestos específicos de que efectivamente el marco jurídico respondió a las debilidades que permitieron tener una crisis de la dimensión que la tuvimos.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

42

Entonces, yo insisto, en México yo creo en la madurez de los ciudadanos, creo en la madurez del análisis. Entonces en este sentido yo creo que debemos impulsar mecanismos de diálogo en la sociedad que se basen justamente en esa premisa de una sociedad madura.

**Ponente: Mario Di Constanzo. Consultor financiero**

Yo creo que aquí nunca hemos cuestionado si el rescate bancario se debió o no haber llevado a cabo. Yo creo que el rescate bancario era necesario.

Lo que siempre se ha cuestionado es la manera o la forma en cómo éste se llevó a cabo. Es decir, no era que quisiéramos, pero se nos hubiera convertido en un corralito o en algo semejante, pero sí había alternativas diferentes en la operación del rescate.

Con respecto a la, pues al nombre, pregúntenle a Bernardo, pues yo no lo escribí. No, y no dice.

Pero lo más grave de esa frase es que más adelante él aconseja a los demás a seguir su ejemplo, como si él fuera un héroe.

Dice el funcionario, el funcionario aconseja a seguir su ejemplo como si esto fuera una gran hazaña lo que hubiera hecho.

Y finalmente en el asunto de la controversia, que qué lectura le damos a éste, *el de la Corte falla, el pueblo paga y el corrupto ríe*; bueno, yo creo que es algo de lo que estamos viendo en este momento.

Nada más, yo ahí sí quisiera hacer una breve reflexión, la Ley Superior de Fiscalización establece, bueno, pues algunas normas y algunos procesos que el Auditor Superior de la Federación debe de seguir, es claro que en ningún lado de la ley se establece la facultad del auditor para darle instrucciones al Ejecutivo.

Sin embargo, esto, como dije anteriormente, no invalida sus observaciones, pero en cambio sí establece que el Auditor Superior de la Federación puede hacer observaciones y que si éstas no son solventadas, él puede fincar responsabilidades.

La gran pregunta aquí es: ¿Por qué el Auditor Superior de la Federación optó por girar oficios instruyendo al Ejecutivo a hacer equis o ye cosa y no optó por realizar observaciones que le permitieran luego apoyado en el artículo 45 de la Ley de Fiscalización Superior, fincar responsabilidades tanto al Comité Técnico del FOBAPROA, como a las irregularidades encontradas? Yo creo que ese es un camino que hay que reflexionar, que hay que analizar y sería cuestión de otro debate.

**Ponente: Enrique Quintana López. Periódico Reforma**

Creo que no solamente hay un funcionario que cita Bernardo, sino abonando un poco en esa pregunta, cuando se habla con los funcionarios encargados del rescate bancario, casi siempre le cuestionan a uno, pero qué querías que hiciera, si prácticamente cada tarde tenía que decidir si sobrevivía o no el sistema financiero mexicano, no me pidas que cumpla la ley, si lo que tengo que hacer es salvar al país.

Es decir, generalmente la justificación del diseño del rescate bancario, eventualmente brincándose la normatividad, es sobre la base de que había que obtener un fin más elevado que el cumplimiento de la ley, que es evitar la quiebra del sistema bancario.

Y evidentemente es un tema controversial y simplemente me parece que un esfuerzo de muchos años ha sido el tratar de tener la información para poder construir de manera racional una controversia.

Como decía en mi participación, me parece que el tema, quizás, ya ni siquiera es si se puede bajar o no el costo fiscal, tal vez algo se pueda hacer, en lo fundamental me parece que prácticamente, ya casi nada se puede hacer.

El tema principal es: ¿Cuál fue la racionalidad detrás de las decisiones? ¿Cómo podemos aprender de ese proceso que sucedió pues apenas hace una década, menos de una década? Está demasiado fresco, está muy cercano como para que podamos archivarlo y dejarlo simplemente como un dato de la historia.

Uno de los argumentos que también a veces se esgríma es la opción era este rescate o el desastre; es decir, cuál de las dos se podía elegir, la opción era entre lo que se hizo o bien la quiebra de las instituciones bancarias, la pérdida de dinero de todos los ahorradores.

Muchas veces se ha construido este argumento y habemos muchos que creemos que no es así, que había varios diseños disponibles y que el que se eligió tuvo ventajas y tuvo costos y la información simplemente se requiere para poder ponderar, evaluar unos y otros, y por lo mismo dejar enseñanzas que eventualmente nos permita mejorar las leyes, mejorar las instituciones y ahondar en el tema de la cultura de transparencia, es decir, garantizar que el flujo de información permita que una sociedad en deliberaciones públicas pueda elegir cuál es la mejor opción, me parece que esa es una de las enseñanzas que deberían salir del análisis del rescate.

Finalmente, respecto a la pregunta entorno a: ¿Por qué no se ha abordado el tema en el periódico en el que trabajo? Creo que se ha abordado, yo coincido en que igualmente es insuficiente y la oportunidad de lo que ha estado ocurriendo recientemente, pues, abre la oportunidad para tratar de hacerlo con mayor profundidad.

Yo personalmente he escrito un sinnúmero de textos a propósito del tema y creo que otros analistas también han contribuido a poner diferentes ángulos en el análisis de este asunto ya a lo largo de varios años. Sin embargo, coincido, un papel que tenemos los medios es tratar de obtener la mejor información poniéndola a disposición del público, de la gente para que pueda obtener sus conclusiones y en este caso, sin duda, hay que hacer todavía mucho mejor trabajo.

**Ponente: Juan Pablo Guerrero. Comisionado del IFAI**

Voy a abordar tres cuestiones. La primera es con relación a qué hay que hacer a partir de una negativa, a qué instancias se puede recurrir.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, ante una negativa de acceso lo más sencillo es recurrir ante el IFAI, si el IFAI resuelve que se equivocó, que la dependencia o entidad, la resolución del IFAI es definitiva, es obligatoria, ¿qué pasa después? En la medida de los casos las resoluciones se han cumplido.

Tenemos menos de 25 casos en los que se ha quejado el solicitante, el recurrente por incumplimiento o el IFAI ha percibido que hay un incumplimiento y le da vista al Órgano Interno de Control. Y hemos percibido que hay una gran efectividad en la intervención del OIC.

Aquí hay que decir que el IFAI, en esta materia, ha tenido de la Secretaría de la Función Pública un gran apoyo, y hasta ahora, salvo algunos casos que todavía están en proceso, se ha venido a resolver favorablemente la cuestión con el estricto cumplimiento de la resolución.

Hay otro esquema, otro escenario en el que sólo tenemos una experiencia pero fue bastante satisfactoria.

Ante una resolución del Instituto el recurrente, quien sintió que no se había cumplido, en lugar de venirse a quejarse al IFAI, se amparó. Y la resolución del juez fue ordenar, en este caso era la Secretaría de Educación Pública, cumpliera, perdón, o Relaciones Exteriores. Se los confirmo ahora, a ver si está ahí. Pero creo que era Educación Pública.

Entonces la dependencia tuvo dos fuerzas en favor del cumplimiento de la resolución del Instituto, cuyo incumplimiento lleva a una investigación del Órgano Interno de Control, y una orden judicial.

Esto me hace pensar en el caso del IPAB con relación a las actas de la Junta de Gobierno. Ahí con toda franqueza lo que tengo que decirles es que el IFAI no nació sabiendo, y de hecho el IPAB tampoco.

Hemos aprendido en la materia de acceso a información y transparencia juntos, yo creo que lo que nos hubiera tomado 20 años, gracias al IPAB que ha usado todo tipo de recurso para evitar el cumplimiento, hemos tenido una formación intensiva de todas las posibilidades. Y al ser evidente que la versión pública no satisfacía los mínimos de transparencia de la resolución, nosotros retomamos el caso, verificamos

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

44

los originales y volvimos a, y corregimos, orientamos al IPAB sobre el primer cumplimiento de la resolución.

Entonces ya que al IPAB le quedó muy claro la lista de todas aquellas cuestiones que no podía omitir en sus versiones públicas, fue con los bancos, a través de un oficio, para pedirle a los bancos información, y los bancos se ampararon.

Lo que desencadena el amparo de los bancos no es la resolución, por lo menos directamente del IFAI, sino que el IPAB haya recurrido a ellos para el cumplimiento de una resolución de una autoridad que lo es frente al IPAB, pero no frente a los bancos.

Al dársele a varios bancos, si no es que a todos la suspensión, inicia un proceso judicial en donde entre otras cosas se le ordena al IFAI ya no hacer nada hasta que termine.

Por lo que hasta que no termine el IFAI en absoluta congruencia con esas resoluciones judiciales no puede iniciar procesos de sanción a servidores públicos, porque es muy clara la orden judicial de suspender el acto de autoridad.

¿Pero por qué aludíamos a la importancia de la autoridad política aquí? Porque por un lado hay servidores públicos del IPAB que se han amparado y han prolongado lo más posible esos juicios, a pesar de que es muy clara la resolución del Poder Judicial en el sentido del sobreseimiento.

Y por otro lado, lo que inició el amparo de los bancos fue un acto del IPAB no del IFAI, está en el IPAB corregir el acto.

La última pregunta con relación, bueno, y esto resolvería en buena medida la cuestión judicial que iniciaron los bancos, si no es que definitivamente.

Con relación a la posición institucional frente a la propuesta del Senado de la ley reformada que aclara el asunto del acceso y la publicidad en fideicomisos alimentados por recursos públicos, la posición institucional está en la página del IFAI, es obviamente muy favorable porque si bien como expusimos hace un rato, pensamos que hay complementariedad y armonía de leyes, con esta disposición se elimina cualquier tipo de duda.

#### Presentador:

Muchas gracias. Considerando el tiempo, todavía hay oportunidad de dar lectura a una última ronda de preguntas y en la lectura de las mismas destacan las que tienen relación con los fideicomisos, fideicomisos con recursos mixtos, tanto público como privados.

En ese sentido se pregunta, ¿de qué manera se aplicaría la Ley Federal de Transparencia?

Por otro lado, en un segundo rubro. Si bien se conoce que el IFAI no aplica directamente las sanciones, preguntan, ¿no sería pertinente que en lugar de trasladar esta facultad a los Órganos Internos de Control, no debía corresponder la misma al IFAI?

Y finalmente, se pregunta a la Mesa en general que al ritmo de pago anual que se tiene actualmente, ¿en cuántos años se tardaría en cubrir la deuda del IPAB?

**PONENTE: Bernardo González Aréchiga. Director Nacional de la Escuela de Graduados del Tecnológico de Monterrey**

Un comentario muy rápido con respecto a fideicomisos públicos y el FOBAPROA.

El FOBAPROA ha sido considerado un fideicomiso público por varias razones, uno de ellos que así lo declara el propio fideicomiso y por el origen inicial de los fondos.

Creo que aquí algo que es muy importante es ir un paso más allá también y revisar la Ley de Deuda Pública, ver el carácter de fideicomisos públicos y es un elemento muy importante.

Yo creo que las actas de FOBAPROA es importante que sean públicas en las condiciones que establece la Ley de Transparencia, es muy importante que sean públicas y creo que va a arrojar información muy importante también para el análisis y la comprensión de los procesos y la calidad de las leyes que tenemos.

Con respecto a la deuda del IPAB, depende, cada año hay una en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se asigna una partida para el IPAB, tradicionalmente las fuentes de reducción eran varias, se reducían por recuperación de cartera, que cada vez es menor por razones obvias, lo que se podía recuperar se ha ido recuperando, lo más difícil queda por ahí y hay un esfuerzo marginal que es importante que se lleve a cabo, también contribuirá a reducir algo el costo fiscal.

La segunda fuente era también el aspecto de los litigios, si fuera correcto que estuvieran ciertos créditos o no dentro del Programa del FOBAPROA, ya los resultados los hemos escuchado en días pasados y la reducción también, nos lo reportaba ya Enrique Quintana hace un momento, fue una reducción muy, muy reducida.

Lo que queda como fuente de reducción es la tercera y última y es el recurso fiscal y esto, tradicionalmente había una meta de reducir el costo financiero excedente, de tal manera que se pagaran los intereses año por año y que el crecimiento del producto interno llevara a reducir el peso de la deuda del FOBAPROA de manera progresiva, pero esto depende en buena medida del presupuesto de egresos y depende cómo se vaya estableciendo cada año.

El presupuesto de egresos cambia mucho, yo no me aventuraría a tener una estimación, pero sí estará con nosotros por varios lustros esta deuda, todavía absorbiendo recursos fiscales.

**PONENTE: Mario Di Constanzo. Consultor financiero**

Quisiera señalar que uno de los problemas de FOBAPROA es eso, que de origen era un fideicomiso privado que acabó utilizando recursos públicos, creo que desde ahí empieza el problema con FOBAPROA.

¿Cuánto tiempo vamos a tardar en pagarla? También, digo, mucho depende de las condiciones económicas.

La Auditoría Superior de la Federación, que espero que no me invaliden por decirlo, pero estiman que son como 34 años lo que tardaremos en liquidar esos pasivos.

**PONENTE: Enrique Quintana. Periódico Reforma**

Creo que es poco relevante el tiempo que se tarda en liquidar una deuda, las crisis bancarias usualmente son lustros o a veces décadas lo que se tarda en liquidar una deuda, lo importante es el tamaño, el tamaño relativo de ésta.

Si tuviéramos una economía con tasas de crecimiento elevadas, con una proporción equivalente en el Producto Interno Bruto del gasto público, seguramente el peso de los recursos fiscales que absorbería el pago de la deuda derivada del rescate bancario sería cada vez menor, al punto de que tal vez sí, después de 30 años ó 40 años si estuviese todavía con nosotros, pues sería virtualmente irrelevante.

El tema es si como producto del rescate bancario lo que se genera es un sistema financiero, un sistema bancario que permite convertirse en palanca para el crecimiento de la economía, ese es un debate que me parece es de otro ámbito, pero en todo caso sería lo relevante.

Si los bancos con los que nos quedamos, si el sistema con el que nos quedamos después del proceso, después del rescate bancario es el sistema bancario que va a permitir alentar el crecimiento de la economía. Ese me parece que sería un debate pertinente, más que el monto o más que el plazo que tendremos que seguir pagando estos recursos.

Finalmente un comentario para cerrar. Dice la leyenda que allá en los 60's, cuando llegaban los periódicos al Banco de México, al momento de entrar le ponían el sello de confidencial, hasta los periódicos eran confidenciales cuando entraban al Callejón de Condesa en el centro de la ciudad.

# transparencia

## 2005

### Semana Nacional



Esto refleja, no me consta que sea cierto o no, me parece que más bien es leyenda, aunque no me extrañaría que sí fuera cierto, refleja esta cultura que en el sector público financiero persiste, esta cultura del sigilo, en muchos casos con la mejor de las voluntades.

Los funcionarios públicos sinceramente creen que el sigilo, la opacidad en la toma de decisiones es algo que sirve al sector público, en algunos casos obviamente es mecanismo para la corrupción o para la búsqueda de intereses personales. En muchos casos no es así, es una cultura, es una convicción.

Para que cambie esa convicción se necesita, me parece, que el IFAI gane muchas batallas de las que todavía tiene en curso para que no solamente pueda abrirse a la información en un tema tan controversial como el rescate bancario, sino para que año con año podamos conocer de manera más precisa e insisto tener la posibilidad de que la democracia mexicana sirva para establecer procesos de deliberación pública, procesos informados respecto a toma de decisiones de los recursos públicos.

Este me parece que es el cambio más importante, más allá de leyes, el cambio cultural que igual que en el caso de los pasivos del IPAB, ojalá me equivoque, pero todavía estaremos en esa transición por muchos años antes de que cambie esa cultura en el funcionario público mexicano.

#### PONENTE: Juan P. Guerrero. Comisionado del IFAI

En relación a los fideicomisos mixtos, que es algo poco frecuente pero existe, no tenemos mucha preocupación en el Instituto porque como decíamos, la Ley persigue el recurso público y si hay una dependencia, una entidad que mete dinero a un fideicomiso privado, nuevamente la forma de accesar a la información sobre ese recurso tendrá que pedírsela a la dependencia o entidad depositante.

La Ley es muy clara cuando dice que se tendrá que conocer el uso y destino y todos los informes que el beneficiario reciba sobre el uso del recurso. Entonces, eso está, por un lado, resuelto.

Por otro lado, las leyes y normas presupuestarias vienen obligando a dependencias y entidades, si no mal recuerdo, a partir del 2003 a pedir comprobaciones sobre los recursos públicos que dan bajo el formato de donativo y demás a intereses particulares, así sean estos de beneficia.

Eso es lo que nos hizo conocer, por ejemplo, con lujo de detalle el uso que PROVIDA hizo de los recursos que recibió de la Secretaría de Salud.

La idea de que el IFAI sancione, el trabajo gubernamental me parece en la actualidad está bien distribuido, el IFAI es el responsable de garantizar que la información pública le llega a la gente y de resolver las controversias en una primera instancia, esa es su especialidad. Hay áreas del Gobierno que están dedicadas a las sanciones.

El reto aquí es una buena coordinación entre el IFAI y la Secretaría de la Función Pública, yo no veo al IFAI convirtiéndose en sancionador.

La Ley establece que el IFAI señala a la Función Pública sobre incumplimientos y la Función Pública está obligada al IFAI sobre el desarrollo de sus investigaciones.

Quiero insistir en que hasta ahora la colaboración, entendimiento y comunicación entre IFAI y Función Pública, gracias al apoyo claro de Eduardo Romero nos ha dado excelentes resultados.

Sí existe un riesgo muy evidente, consistente en que el Secretario de la Función Pública, no es el caso actual, pero en el futuro con un nuevo gobierno quisiera cooperar menos.

Entonces, el IFAI tiene, digamos, los dientes pequeños y los dientes grandes, y los dientes grandes, me parece, es la exhibición pública de aquellos que se niegan a atender a los mandatos de la transparencia.

Pero, insisto, por el momento esta distribución del trabajo ha sido muy eficiente.

# transparencia 2005 Semana Nacional ifai



## MESA 2

### EL DILEMA DE LOS ARCHIVOS DEL ESTADO MEXICANO ¿RENDIRÁ CUENTAS EL SERVIDOR PÚBLICO O LO JUZGARÁ LA HISTORIA?

#### PONENTES:

**Sergio Aguayo Quezada.** Investigador del Colegio de México.

**Patricia Galeana.** Profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**César Camacho Quiroz.** Senador.

**Carlos Osorio.** Miembro de National Security Arcail.

**Carlos Román García.** Director de Publicaciones del Archivo General de la Nación.

**María Marván Laborde.** Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

#### PRESENTADOR:

Se trata de una de las discusiones más importantes para el IFAI, pues cada vez es más ostensible y preocupante la ausencia de una Ley de Archivos.

Documentos y expedientes, catálogos y archivos se convierten en condición *sine quanon* del funcionamiento genuino y a fondo de la transparencia, y todavía no la tenemos.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

#### Ponente: Sergio Aguayo Quezada. Investigador del Colegio de México

Creo que la presentación fue muy generosa pero imprecisa. No soy especialista en archivos y mal hiciera en presentarme yo de esa manera con Patricia Galeana, Carlos Román, Carlos Osorio o el senador Camacho, que no sólo son conocedores, sino que están impulsando una ley, y en ese sentido en sí la indivisión pensando que es también importante presentar la perspectiva de un usuario, porque como usuario sí he trabajado en archivos durante un buen número de años, tanto de México como de Estados Unidos, Canadá y Europa. En ese sentido empiezo con unas cuantas obviedades para realzar la importancia de los archivos.

Se dice, y con razón, que los archivos son importantes para generar conocimiento. Luis González y González ha escrito páginas maravillosas sobre la importancia de los archivos, aún cuando quisiera aclarar que desde esta perspectiva hay una visión errónea sobre la importancia que tienen los archivos, porque tiende a vértelos como algo que corresponde al oficio del historiador, sostengo y me propongo demostrarlo esta tarde que los archivos son fundamentales para la democracia, por al menos dos razones.

La primera es que para que haya rendición de cuentas y transparencia la sociedad requiere información sólida y datos irrefutables, porque de otra manera la denuncia se convierte en prédica ideológica sin ningún sustento y pierde eficacia.

Pero también, como mencionaré más adelante, en los archivos mexicanos existe una gran cantidad de claves para poder enfrentar algunos de los grandes problemas nacionales, por ejemplo el narcotráfico. Y más adelante voy a dar un ejemplo concreto de cómo nos podrían servir estos archivos.

Ahora, lo que acabo de decir es una obviedad, ningún político o gobernante negaría lo que he dicho, es más, lo aplaudirían, lo afirmarían y dirían que están totalmente de acuerdo. Pero, cuando uno se acerca a la realidad la pregunta que sale es, ¿si es tan obvio que los archivos son importantes, por qué son tan menospreciados por los funcionarios y los gobernantes mexicanos?

Conversé para elaborar esta ponencia con Micaela Chávez, que es Directora de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas, del Colegio de México, que me resumió en unas cuantas frases lo que he podido constatar y creo que hemos comprobado todos los que trabajados en los archivos mexicanos: El Archivo General de la Nación.

Uno. Los archivos están mal organizados y al igual que el medio ambiente, son frecuentemente saqueados.

Dos. Falta personal calificado, faltan recursos para atender a los usuarios, lo que se debe a la falta de presupuesto y la falta de presupuesto se explica por la falta de conciencia sobre la importancia de estos documentos.

Aquí también podría quedar, digo, creo que todo mundo estaría de acuerdo sobre la importancia de elevar el presupuesto de los archivos. Yo quise dar un paso más adelante y hacer una serie de comparaciones numéricas para demostrar cómo el Gobierno de la alternancia le ha dado una prioridad bajísima al respaldo, a los archivos nacionales.

Algunas cifras.

Voy a numerar, voy a mezclar por razones de tiempo cifras de presupuestos del 2004 y el 2005, el caso de España y México son presupuestos del 2005, los demás del 2004 –se refiere a la presentación efectuada en Power Point–.

50

Los archivos de Estados Unidos: El presupuesto es de 552 millones de dólares. Los archivos nacionales de Canadá 104 millones de dólares, todos millones de dólares estadounidenses al 31 de mayo de este año.

Archivo Histórico Nacional de España, 57 millones de dólares. Archivo Nacional de Chile, casi 21 millones de dólares. Archivo General de la Nación poco menos de 30 millones de dólares en el 2005.

Es decir, poquito arriba del 12 por ciento de lo que tiene Chile, que es un país con una población muchísimo menor a la mexicana.

Segunda comparación: Comparar los presupuestos de los años de la alternancia, del 2001 al 2005.

Es bien interesante que con excepción de 2002 en ningún año el presupuesto del Archivo General de la Nación haya sobrepasado al uno por ciento del presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

El 2001 recibió el 0.63 por ciento, el 2005, el 0.93 por ciento. Es decir, un presupuesto estático que se ha mantenido en alrededor de 30 millones de pesos, subió de manera temporal en el 2002 a 40 millones, pero luego volvió a bajar.

Es decir, para seguir con las comparaciones, el Archivo General de la Nación recibe lo mismo que PROVIDA de Jorge Serrano Limón, recibió en el 2003 de la Cámara de Diputados para fomentar el despido y la corrupción de Jorge Serrano Limón, presidente de dicha organización.

Más interesante es cuando uno se mete a revisar el presupuesto no sólo del Archivo General de la Nación sino de Gobernación. Y en ese sentido el Director del Archivo General de la Nación ha mencionado que el inmueble del Archivo se encuentra en riesgo; algo que Patricia Galeana tiene años denunciando.

Sin embargo, cuando uno revisa el presupuesto por partidas, la Partida 3500: Servicio de Mantenimiento y Conservación tiene el monto de cero pesos. No hay un centavo este año dedicado a mantenimiento y conservación del Archivo General de la Nación.

Por cierto, y eso es algo que me llamó la atención. Me resultó incomprendible que con estas carencias, en el 2002 y el 2004 el Archivo subejercicio aproximadamente un 10 por ciento del dinero que recibieron, es decir, no gastaron aproximadamente un 10 por ciento cada año, que es otro aspecto que me resultó absolutamente incomprendible.

Otra forma de comparar este Archivo es, vamos, los analistas políticos partimos de un supuesto. El presupuesto es la política en su estado químicamente puro, no hay mejor forma de medir las prioridades que ir a los presupuestos, ¿qué se dedica a qué?

Y en este sentido, cuando uno revisa el presupuesto del 2005 llama la atención lo siguiente y muestra claramente las prioridades que hubo en la Secretaría de Gobernación estos cinco años.

Como decía, el Archivo General de la Nación recibió el 0.93 por ciento. Conducir las relaciones el Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, 2.34 por ciento, no sirvió de gran cosa, pero en fin. 80 millones de pesos están dedicados a eso.

Para comunicación y para pago para promoción en medios 8.62 por ciento, 294 millones y, para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional 25.71 por ciento, es decir 880 millones de pesos.

Aquí, como interesado en seguridad nacional, no especialista pero sí interesado, voy a hacer una comparación entre los presupuestos y las historias de la AGN y el CISEN, porque después de todo, ambas instituciones se especializan en el manejo de archivos.

El CISEN es un archivo gigantesco que tiene bases de datos enormes sobre los grandes problemas nacionales, muy especializado, muy sistemático al igual que el Archivo General de la Nación.

En los años que tengo investigando lo que fue la parte sordida del autoritarismo, es decir, la represión, los mecanismos de represión, la guerra sucia, etcétera, Patria Galeana en 1988 me dio la autorización para trabajar el Fondo Gobernación con un grupo de asistentes, un fondo extraordinario, más de cuatro mil cajas de la Secretaría de Gobernación, pero cajas bastante desorganizadas diría, no bien armadas porque no había recursos.

Y en ese sentido fue un ejercicio fascinante durante un buen tiempo, incursionar e ir viendo cómo estaban, no sólo qué tenían esas cajas del Fondo Gobernación, sino qué contenían, sobre todo los archivos de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales y copias de algunos informes de la Federal de Seguridad, extraordinariamente rico y extraordinariamente desorganizado, lo cual confirma lo que me dijo Micaela Chávez: no hay dinero, está desorganizado, no hay personal especializado.

Al año siguiente, no, fue dos años después, en el 2000, recibí la autorización de trabajar en el archivo de la

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

Dirección Federal de Seguridad que estaba depositado en el CISEN, de ahí salió un libro, de ambas experiencias han salido libros, no me voy a detener en los libros sino en el contraste que hice con los dos archivos.

El archivo del CISEN me impresionó por lo extraordinariamente bien organizado que estaba y me resultó bastante sórdido y siniestro el decir: la policía política que reprimió, desapareció y torturó tuvo todos los recursos a su alcance para poder organizar sus archivos de una manera extraordinariamente cuidadosa para poder saber qué hacía cada uno de los tres millones o cuatro millones de personas o instituciones que fueron vigilados por esa policía política entre el 50 y algo y el 85, que es el período en que se organizó ese archivo.

Es decir, las prioridades de Gobernación siempre estaban ahí claras, el conocimiento del Archivo General de la Nación no es prioridad, la policía política que requiere archivos siempre ha sido prioridad.

El 19 de junio del 2001, curiosamente antes de que muriera Adolfo Aguilar Zinser me pasó el dossier de todo ese proceso que fue el intento de crear la Comisión de la Verdad a la cual me invitó a participar.

Le informé al presidente Vicente Fox que había estado trabajando en el Archivo de la Federal de Seguridad y que era, es el archivo mejor organizado y más completo sobre la política mexicana contemporánea. Y debo decir que en ese momento el Presidente dio instrucciones para que el archivo fuera salvaguardado y a los pocos meses fue enviado al Archivo General de la Nación, eso sí con todo y archivista porque la única persona que, al parecer conoce el archivo de la policía política, es un integrante de la policía política que sigue controlando ese archivo hasta el día de hoy.

Pero eso podrán parecer anécdotas, pero vamos, para mí no son anécdotas, son síntomas de los criterios que se utilizaron en la Secretaría de Gobernación.

En todo caso creo que resulta incomprendible que esta situación se dé porque, y aquí regreso a una afirmación que hice al principio. En los archivos políticos de México que tiene la AGN están claves para la historia política de México.

Por ejemplo, sostengo, que ahí aparecen indicios suficientes para darnos una idea de la cartografía del narcotráfico y el crimen organizado en México, porque el narcotráfico y el crimen organizado en México nacieron muy cercanos, en ocasiones fusionados con la policía política del régimen.

Y en la medida en que pudieramos realmente sistematizar la información que existe en estos archivos, sería posible al menos hacer un elenco de todos los personajes que pasaron por la Federal de Seguridad, un alto porcentaje de los cuales se convirtieron luego en prósperos capos del narcotráfico o en líderes de escuadrones de la muerte al mando de gobiernos de los estados o de algunos municipios muy ricos o en las ocasiones más benignas, en manejadores de los sistemas de espionaje telefónico, los *cisencitos* que funcionan en algunos estados del país.

En fin, término con una anécdota y una conclusión de lo antes dicho. Creo que esta baja autoridad que tiene la AGN en México se expresó de manera mucho más gráfica cuando la Secretaría de Gobernación, de Santiago Creel, decidió cerrar el Archivo General de la Nación del 13 de febrero al 6 de marzo del 2003, casi un mes, para que en ese lugar se realizaran las mesas del diálogo para el Acuerdo Nacional para el Campo, me parece que es uno de los ejemplos de mayor

menosprecio a la comunidad académica y al conocimiento que tiene México, porque en el último de los casos interrumpió la investigación que realizaban investigadores para instaurar otras de las 15 mil 328 mesas para el diálogo, que estableció Santiago Creel.

La conclusión es penosamente obvia, los archivos en México no son prioridad del Estado mexicano, no lo eran con el antiguo régimen, no lo han sido con Vicente Fox y Santiago Creel.

Y ese es otro elemento para afirmar que este régimen ha tenido una endeble y gelatinoso compromiso con la verdad histórica, con la justicia y con la reparación del daño.

Y las consecuencias, por supuesto, las pagamos todos.

### Ponente: Patricia Galeana. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México

Bueno, yo les tengo un Power Point ahí nada más, porque ahora no puede llegar uno a ningún evento inmediatamente le piden el Power Point, y dije para que no vaya yo a quedar mal, ahí está. Pero nada más es de soporte, o sea, hay una serie de elementos ahí que entre colegas que conocen el tema de archivos, pues, les va parecer como una obviedad, como decía Sergio.

Y como soy historiadora, bueno, pues no puedo dejar de hacer un breve recorrido histórico del tema, que siempre nos es útil. Así es que vamos a empezar y vamos a ir las pasando del uno al ocho, nada más es soporte y recorrido histórico.

El uno, bueno, es evidente, todos lo sabemos que el derecho a la información es un derecho humano, inalienable en cualquier democracia.

A mí me da mucho gusto que estemos ahora celebrando una Segunda Semana de la Transparencia. Si bien quisiera hacer el comentario de que el título de la Mesa encierra desde mi punto de vista un falso dilema, porque los servidores públicos presenten o no presenten, entreguen o no sus cuentas, de todas maneras van a ser juzgados por la historia, serán juzgados mal, desde luego, si no hay esta rendición de cuentas o bien serán juzgados positivamente, aunque los historiadores no juzgamos; como decía mi maestro Gorman, no ponemos en el banquillo de los acusados a nuestros antepasados, sino explicamos cada proceso que va dándose en este campo, por ejemplo, del avance político o el desarrollo político de nuestro país.

Yo creo que el servidor debe de ser el primer interesado en rendir cuentas, porque de esta forma sí, desde luego, tiene una gestión honesta y tiene conciencia histórica, entonces, el juicio de la historia, como reza el título de nuestra Mesa, será seguramente favorable.

Es muy importante que haya un consenso, porque tengo entendido que todos los miembros de esta Mesa y yo espero que todo el auditorio esté convencido de la necesidad de una Ley de Archivos.

Como estarán viendo en este breve repaso histórico, a lo largo de nuestra historia sí ha habido quienes le dieron importancia a los archivos, incluso quienes propusieron que se legislara en materia archivística.

Revillagigedo tiene una frase que me parece muy importante, dice que "el archivo es el soporte, el tallo de un buen gobierno". Y por eso es que en todo el proceso que él hace justamente para tener un buen gobierno constituye el archivo del Virreinato de la Nueva España.

Lucas Alamán, sin duda, un hombre con visión de Estado, funda el Archivo General y Público, ojo, público de México. Por eso es tan triste que justamente sus documentos de una de las obras más importantes que hizo, como es el Banco del Avío, se hayan perdido por falta de las normas internacionales de conservación de documentos en el actual edificio del Archivo General de la Nación.

La Fragua, fíjense qué cosa tan interesante presenta ante el Poder Legislativo la iniciativa para que se norme, se haga una legislación en materia de archivos. Y tiene una serie de frases, que aquí no las voy a leer, podrán ver el texto. Pero él dice algo, que me parece que es muy importante que lo tomen en cuenta quienes nos gobiernan y quienes aspiran a gobernarlos. Dice que "es la brújula que ayuda a guiar la nave del Estado". Y es una brújula no solamente para todos los órdenes de gobierno, sino también para la ciudadanía.

En el siglo XX ya la situación tiene menos ejemplos positivos que los que les he mencionado del siglo XIX. Lo primero que se hace, que es aquí con los compañeros archivistas que nos acompañan, sabrán que fue terrible, fue fragmentar al Archivo General y Público de México, y constituir, por una parte, el archivo de la Cancillería y por otra el Archivo General de la Nación, dependiente de Gobernación.

Después se hicieron otras cosas semejantes de desintegración más reciente. En 1999 se le desintegra la parte que se refiere a los documentos judiciales para constituir los archivos de la Suprema Corte de Justicia

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

54

de la Nación. Lo cual, como saben, es violatorio, es ir en contra de la ley de oro de cualquier archivo, no desintegrar algo que ya está organizado, porque pasa que queda mal organizado todo y entonces hay que volver otra vez a empezar con los pocos recursos, como muy bien dijo Sergio, con los que contamos.

En 77, también como saben, hubo una reforma al artículo Sexto constitucional, inspirada por Reyes Heroles, en la cual se añadió al artículo Sexto la frase: El Estado garantizará el derecho a la información.

Lamentablemente nunca se hizo la ley reglamentaria de esa reforma constitucional, y por lo tanto no se ejerció el derecho a la información.

Es por esto que yo desde que terminé de tener el honor de dirigir el archivo de la Cancillería mexicana, que ya conocía además, porque trabajé como archivista ahí, cuando el maestro Martín Quirarte era su Director, pues ya conocía el problema, y cuando llegó al Archivo General de la Nación lo primero que hago, en 1994, es proponer una Ley de Archivos.

Todo ese sexenio esta ley fue revisada por los jurídicos, que fueron varios, se acuerdan ustedes, era el fin de un modelo, de un sistema. Entonces hubo una serie de cambios de secretarios y, desde luego, también de jurídicos y hubo una serie de revisiones a esta ley.

Lo que yo proponía en ese momento era una Ley Nacional de Archivos y, desde luego, pero era que esta Ley Nacional implicaba una reforma constitucional y no querían entrarle a esta reforma. En realidad no querían entrarle a la transparencia, eso hay que decirlo con toda claridad.

No se hizo la ley, no la pasó el Ejecutivo. Trabajé también con algunos miembros del Legislativo, entre ellos con el ex secretario de Gobernación, Santiago Creel, que entonces estaba en la Cámara con la misma idea de que ahora si no era el Ejecutivo, pues que el Legislativo tomara la iniciativa y la hiciera.

Ustedes se dieron cuenta, no tuvo mucho éxito; después en las mesas de Reforma del Estado al cambio del sistema político de partido hegemónico a sistema pluripartidista, presenté también la iniciativa y ahí fue modificada, aquí nos acompañan quienes participaron en esta modificación, para hacer una Ley General en la cual de acuerdo al artículo 73 constitucional, que se pudiera coadyuvar, hubiera un sistema de archivos como lo hay de salud y esperamos que algún día funcione el de educación.

Estas propuestas de la Reforma del Estado se le entregaron al actual Presidente, no obstante no fueron estas las que se tomaron en cuenta para la iniciativa que envió el Ejecutivo, y el Legislativo también modificó lo que se había mandado, en lugar de 20 años de tiempo de reserva, se redujo a 12 años.

Sabemos que esto es un lapso muy breve, sobre todo si se toma en cuenta el abandono en el que han estado nuestros archivos, no por los archivistas dedicados que merecen un monumento de reconocimiento, sino porque en efecto, no se les ha dado presupuesto, no hay a veces ni siquiera cajas o expedientes para tener los documentos, escasea el personal, a veces hay algún personal que viene ascendiendo de intendencia, a mi me tocó jubilar a un analfabeto total en el Archivo General de la Nación, que tenía 23 años de archivista, descubierto por un investigador del Colegio de México. Entonces, esto les habla del rezago que tenemos en la materia.

En toda esta situación nos queda claro que la Ley de Archivos es indispensable, sabemos todos que la información puede ser más manipulada sin documentos probatorios.

De nada nos sirve que nosotros veamos en la computadora equis o zeta información si no están los documentos que respaldan esa información.

Sabemos de los beneficios políticos, en efecto, no puede haber una democracia sin transparencia, pero no hemos pasado de una cultura de la secrecía a una cultura de apertura total y ustedes saben que en muchos casos las leyes son motores de cambio, pero hace falta paralelamente todo un proceso educativo, cultura, aquí yo recomendaría, no sé, mensajes más didácticos que sean publicidad de lo que es la transparencia y el acceso a la información y no que suenen a propaganda.

Porque cuando oímos transparencia, *la transparencia nos beneficia a todos –IFAI–*, así con una voz así muy sensual, pues no. Realmente yo creo que esto no le dice al ciudadano común y corriente qué es esto de la transparencia y cuáles son los beneficios que le va a dar.

Tenemos que generar esa cultura, esa cultura no solamente en los servidores públicos, desde luego que se den cuenta que si no quieren que años después se les levanten actas administrativas por malos manejos, etc. Deben de ser los primeros interesados en que todo quede documentado y que todo esté al alcance de la ciudadanía.

Nos fuimos por un proceso a la inversa, desde mi punto de vista deberíamos de haber, primero tener una Ley de Archivos.

Hubo, después de esta reforma al artículo Sexto constitucional, diversos estados de la República que sí legislaron en materia de archivos, en todos ellos se hacía alusión a un Sistema Nacional de Archivos que hasta la fecha no tiene ningún soporte jurídico y el Archivo General de la Nación al depender de Gobernación, la Secretaría de Control de acuerdo al sistema que se estableció hegemónico de un partido, pues desde luego no acompañó a esa legislación.

Nunca hubo ninguna ley, es más, los famosos 30 años de reserva, y aquí Sergio sabe toda esa historia, yo fui la que los puse en el reglamento interior del Archivo General de la Nación porque no estaba en ningún lado. Todo mundo, muchos secretarios de estado dijeron que había 30 años de reserva de los documentos del 68.

Eso no existía en ninguna parte, más que en la internacional, y entonces decían estos secretarios que es porque la práctica internacional, bueno, en esto se acogieron a la práctica internacional, que lástima que no se han acogido a la práctica internacional en las características que debe tener la sede del Archivo General de la Nación.

El hecho es que hay una duplicidad de leyes. Por ejemplo el INAH debe de cuidar los documentos históricos. El INAH sí tiene una Ley Orgánica, el Archivo General de la Nación obviamente no.

En la propuesta que yo siempre había hecho el IFAI sería el Archivo General de la Nación, como es también en algunos otros países del mundo.

Y lo que queríamos es que fuera un órgano autónomo, un órgano de Estado para que pudiera coordinar los trabajos archivísticos en los tres poderes y en los tres niveles de gobierno. Esto ya no se hizo, eso no quiere decir que no se pueda hacer en algún momento, porque las democracias son dinámicas; las dictaduras son estáticas.

Y entonces tenemos la posibilidad de perfeccionar las leyes y en este sentido es importante hacer las dos leyes que le faltan a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información que son: la Ley de Archivos y de Datos Personales.

Y encontrar el equilibrio entre el derecho a la información y el respeto a la privacidad que merece también todo ciudadano. Hay muchos aspectos que han saltado a la vista por falta de esta legislación, baste enfatizar que los lineamientos que hicieron el IFAI y el Archivo General de la Nación no pueden sustituir a una ley, en esto creo que todos estamos de acuerdo. Además, por ahí ha habido malas interpretaciones o malos entendidos entre los lineamientos que manda una institución y los lineamientos que manda la otra.

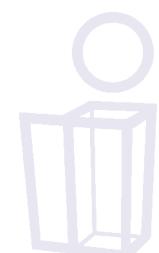
Por otra parte, tenemos una cantidad de problemas que han surgido por este vacío jurídico. Por ejemplo, cada vez se ve que hay más quejas y éstas se responden con que la documentación es inexistente. Esto es evidente porque a veces no la encuentran, porque está perdida o a la mejor de veras no existe.

Pero en fin, esto es un problema que va en aumento. Fíjense ustedes, nada más alguna cifras, rapidísimo, las quejan han aumentado de un 2.6 por ciento, a un 4.2 por ciento en el 2005.

El SISI es un sistema que funciona muy bien para la élite pero no para la ciudadanía que no tiene acceso a

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



ifai

computadoras. Quienes han hecho uso ahorita de la Ley de Transparencia son periodistas, hombres de negocios y algunos académicos, pero no la ciudadanía y además la ciudadanía no ha entendido todavía, tiene ciertas dudas con esta situación peculiar de naturaleza jurídica del propio IFAI, nosotros quisiéramos verlo como el *ombudsman* de la información que no trate como partes iguales a los usuarios y a las secretarías de Estado, dependencias gubernamentales, sino que siempre falle a favor de los usuarios, que sea su defensor de este derecho.

Y en cuanto a las respuestas de que no se puede dar la información porque los archivos no existen, fíjense ustedes que en el 2004 fueron un ocho por ciento y en tres meses de 2005 ya se fueron a un 16 por ciento.

En este sentido es muy saludable que ahora se estén ventilando varios proyectos de ley de archivos, como la del senador Camacho aquí presente; hay otras también del PRD tanto en la Cámara de Senadores, como en la Diputados hay variantes y me parece muy bueno que podamos dialogar sobre ellas y que quede la mejor posible.

Desde luego es indispensable que se le dé presupuesto, yo coincido totalmente con lo expuesto por el doctor Sergio Aguayo, si no tiene presupuesto todo es ciencia ficción, son declaraciones de buena voluntad y nada más.

Y ahora viene un momento importante de cambio de sexenio, esperamos que sí se ejerza esa transparencia también con los documentos presidenciales; que no vaya a suceder aquí lo que ha sucedido en Estados Unidos, que en mayo, el 10 de mayo de 2005 el Tribunal Federal de Apelaciones aprobó la reserva de los documentos presidenciales en Estados Unidos.

Pero hay que tomar en cuenta que éste es un caso de guerra, yo lo entendería como una especie de dictadura constitucional, un estado de excepción que no es el nuestro.

Ojalá que podamos contar con toda esta documentación.

Hay que recordar que la democracia es una forma de vida y una buena manera de medir el grado de civilización de un pueblo es ver cómo tiene sus documentos, porque son realmente lo que nos constituye, ahí está todo lo que somos.

### Ponente: César Camacho Quiroz. Senador

Le agradezco en primer término al IFAI encabezado por María Marván, la invitación a este foro, a esta Mesa para charlar sobre un tema que nos es común y por supuesto me sumo con beneplácito a la celebración activa de los dos años con la Ley de Transparencia, teniendo la enorme fortuna de compartir este panel con gente de sobrada reputación.

A mí también me parece importante formular un comentario, decir un punto de vista sobre esta especie de título de la mesa que nos ha convocado a todos, que dice literalmente a manera de pregunta: ¿Si el servidor público debe rendir cuentas o lo juzgará la historia? Yo creo que un servidor público que decide no actuar apegado a la ley le tiene sin cuidado cómo lo juzgue la historia.

Y además si el tema fundamental es el relacionado con un asunto de derecho público, pues lo importante es la aplicación de la ley, de suerte que parece ocioso hacer la pregunta: ¿Si lo juzgará la historia? El servidor público por ese sólo hecho

tiene la obligación, pues, desde luego, jurídica, pero también ética de rendir en el tiempo y en las condiciones que señala la ley las respectivas cuentas.

De suerte que creo que a este respecto o en relación con la aseveración que entraña el título de esta Mesa no hay para dónde hacerse, rendir cuentas es, sin duda, una cuestión incontrovertible.

Como aquí ya se ha dicho, estar ayunos en materia de archivos ha significado para los mexicanos un serio déficit legal, un déficit para la democracia, un problema que tenemos que remontar.

Lo más libre, lo que da lugar al capricho, a la arbitrariedad, a las decisiones caprichosas es justamente la falta de legislación, de modo que hasta la peor de las legislaciones, que por cierto nadie quiere tenerla, queremos tener una buena, pero incluso una deficiente siempre será mejor que permitir que la negligencia o peor aún la mala fe hagan de las suyas en algo que se debe constituir en el patrimonio de todos.

De modo que en coincidencia con una tendencia internacional, el Estado mexicano entendido como la totalidad de las instituciones públicas de quienes tenemos la responsabilidad de tomar e instrumentar decisiones tenemos que responsabilizarnos y aquí lo subrayo del buen resguardo, de la buena administración, como dice el primero de los artículos, uno de los primeros artículos de la iniciativa que presenté, no sólo de la administración tal cual, sino de la buena administración de los documentos que al fin y al cabo son lo que integra la materia prima de la memoria colectiva.

Voy a dar grandes trazos del tema que nos ocupa como una interpretación, una traducción convencional y libre de la propuesta que he presentado.

La información pública debe ser parte de un trípode que sostiene a esta gran institución, a este concepto de valor universal, y éstos son, por supuesto, el tema de los datos personales, la transparencia y la revisión de cuentas y los archivos. De modo que yo confío que una reforma que yo califico como de segunda generación, que está como minuta, es decir que ya mereció la aprobación unánime en el Senado y que está en la Cámara de Diputados, pronto sea discutido y, espero, aprobada.

La misma suerte corre una Ley de Datos Personales que se encuentra exactamente en el mismo estado de cosas. Y una ley, una propuesta, una iniciativa de Ley de Archivos, que junto con otras están en las

comisiones para discusión y trámite que yo creo, y lo puedo decir públicamente, tendrá que ver la luz, es prácticamente un compromiso en el periodo ordinario de sesiones de septiembre a diciembre de este mismo año. En el que yo además hago votos porque participe mucha gente, los especialistas, pero también los que están en la brega cotidiana y se enfrentan con papeles, con documentos y saben la trascendencia de los mismos.

Pues bien, uno de los rasgos que yo creería, una de las características que se debe imprimir a esta documentación que integran los archivos es la característica de ser los documentos de interés público y de eventual utilidad pública.

Me explico. El interés público, desde el punto de vista legal, es una característica, es una propiedad de algo en lo que la comunidad está interesada, en lo que la comunidad cifra sus esperanzas, que está interesada en su buen funcionamiento, y respecto de lo cual el Estado debe velar por su buen desenvolvimiento.

El Estado debe asegurar condiciones indispensables para que se desarrolle. Esto no quisiera que se supusiera que se trata de una característica de buena intención o un buen propósito, sino que tenga el efecto jurídico que vincula, insisto, son dos caras de la misma moneda.

La comunidad está interesada en su buen funcionamiento, en su preservación, en su mantenimiento, y el Estado debe velar por su preservación y por su desenvolvimiento.

Eventualmente decía yo de utilidad pública, pensando como botón de muestra en los archivos privados, que siendo de propiedad jurídicamente hablando de una entidad o de una institución o de una persona o que no forme parte del aparato público, sean de tal importancia, de tal trascendencia que el Gobierno puede eventualmente expropiarlos. La figura de la expropiación tiene dos características fundamentales: que se otorgue una indemnización y que haya una declaratoria de utilidad pública.

Esto tampoco es o no es la desembocadura de una decisión sobre las rodillas, sino tiene que justificarse suficientemente: cuál es el motivo que acredita, qué demuestra, qué justifica la utilidad pública.

La ley en comento, el proyecto de decreto que contiene una ley debe tener también principios rectores de ésta, que yo creo, estoy convencido, que debe ser una política nacional. Cuáles son los fines de los archivos, que es, por supuesto, el disponer de la documentación

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para su uso, tanto por parte de la administración, como por la gente, por los interesados, por los especialistas, y pueda ser, en su caso, fuente de la historia, la institucionalidad y la instrumentalidad.

Los archivos públicos. Tienen en su seno o contienen documentalmente o por medios electrónicos ahora, las decisiones o los razonamientos que condujeron a tomar determinada decisión a las dependencias o a las entidades del poder público.

La responsabilidad. Los documentos no están en el limbo jurídico ni material ni siquiera físico. Los documentos están a cargo o son de la responsabilidad de gente con nombre y apellido concreto, de tal suerte que su correcto destino, su correcta administración, su debido manejo tiene un responsable en cada caso.

La racionalidad. Por sólo mencionar algunos, los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad, de la actividad de los órganos del Estado.

La modernización. Pues el Estado, el Estado mexicano propugnará por el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información.

La interpretación. Insisto, sólo estoy dando algunos, la propuesta está a su disposición en el sitio del Senado, en la página electrónica del Senado.

Las disposiciones de esta eventual ley y las que deriven de ella, se interpretarán, desde luego en el marco de la Constitución Federal, de los tratados o convenios internacionales y de las leyes que emanen de unos y otros.

Proponemos el establecimiento de un Programa Nacional de Archivos, que es el que desarrolla las políticas públicas o la gran política pública en la materia. Se propone el establecimiento de un Sistema Nacional de Archivos, subrayo, la condición nacional que no federal de archivos, es decir, no obstante la emisión por parte del Legislativo Federal se trata de que este Sistema comprenda no sólo al Gobierno Federal en su más amplia acepción, esto es a los tres Poderes de la Unión, sino los organismos constitucionales autónomos, así como a los archivos y a todo lo que se relacione con estos, de las entidades federativas y de los municipios del país.

La autoridad más importante, la autoridad central, desde luego, y dada su acreditadísima capacidad y eficacia, pretende seguir siendo el Archivo General de la Nación, como institución rectora de la Archivística Nacional, facultada para vigilar, por supuesto, para revisar que se esté dando la mejor marcha en la materia.

Pero también, y esto es muy importante, aunque nadie quisiera que este capítulo se aplicara, pero bueno, para eventualmente aplicar las sanciones que el caso amerita. Sanciones que pueden ser genéricamente de dos tipos: administrativas o incluso, de carácter penal.

Y el establecimiento de comités de administración de archivos, así como hoy existen en materia de transparencia y acceso a la información, que incluso para evitar el crecimiento de la burocracia, pudieran hacerse cargo el mismo ente con los recursos materiales y humanos al alcance, de todas las materias. Es decir, de ambas materias, del tema de la transparencia y la rendición de cuentas y, por supuesto, de la administración de los archivos.

Los archivos, prevé la iniciativa en comento, pueden ser archivos de trámite, archivos de concentración, archivos históricos o archivos reservados, en los

términos que esta suerte de vasos comunicantes tiene con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El IFAI en esta materia desde luego tendría un papel fundamental para que en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Función Pública pueda cumplir o pueda verificar el cumplimiento cabal de los objetivos de la Ley Federal de Archivos, y la participación ciudadana.

Además de poderse dar en el acceso expedito, directo y franco a los archivos, salvo precisiones en otro sentido. Puede también tener intervención a través de la denuncia popular, a través de la acción popular.

¿Cuáles son? Y con ello voy concluyendo, ¿los fundamentos constitucionales y legales de una propuesta como la que he comentado?

La Constitución, primero, el ordenamiento jurídico superior permite ampliar el espectro de obligaciones y sanciones, porque la obligación de una adecuada administración de archivos surge del derecho constitucional a la información, que se ejerce de manera concomitante con el derecho de petición y que aquí Patricia Galeana ha hablado con amplitud.

La Constitución, por su parte, establece que los servidores públicos son responsables de sus actos u omisiones en el ejercicio, en el desempeño de sus respectivas funciones y ordena la aplicación de sanciones; insisto, nadie querría llegar a este extremo pero es importante tener la previsión jurídica cuando afecten la legalidad y eficiencia de sus cargos, empleos o comisiones. No hago sino citar prácticamente de manera literal algunas de las prescripciones de la propia Constitución ahora mismo en vigor.

No estamos en este asunto en el punto cero, hoy mismo, es decir la legislación vigente prevé algunas cuestiones que no vale la pena olvidar.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece que los servidores públicos tienen algunas obligaciones concretas respecto de documentos a su alcance, a su cargo, la custodia, el cuidado y la obligación de impedir o evitar su uso indebido, su sustracción, su destrucción, su ocultamiento y su inutilización.

Hay algunas nuevas responsabilidades que estamos proponiendo en la iniciativa en comento, que es la responsabilidad de organizar, clasificar, registrar, gestionar, conservar, permitir el acceso, no tratándose de archivos reservados o confidenciales, la difusión y también la abstención de proceder indebidamente a

hacer ilegible un documento, su divulgación, su alteración o mancharlo, rasparlo o mutilarlo.

De suerte que éstas y otras cuestiones tienen como propósito fundamental colmar una laguna legal. Hoy estamos en el peor de los mundos porque teniendo, con todo y sus deficiencias, una larga historia en materia archivística y gente destacada, muchos de ellos aquí presentes que han trabajado muchos años en la materia, en derecho público, es decir, el marco jurídico de la actuación de las autoridades por su evidente deficiencia hoy, lo que impide es un desarrollo, una concepción, una ejecución, una verificación de una eficaz política en materia de archivos e insisto, algo que es vital para cualquier norma jurídica, que perfecciona la norma jurídica, es el establecimiento de sanciones.

Yo concluyo poniendo a disposición de todos ustedes este proyecto, que lo que quiere es simplemente llamar la atención de la comunidad archivística nacional, es que el tema esté sobre la mesa y es, y con ello termino, no soltarlo hasta que no, como producto del trabajo de muchos, podamos hacer que en los próximos meses vea la luz una Ley de Archivos que no satisfaga, que no vea por el retrovisor, sino que alimentándose de lo mucho que ha ocurrido en la materia en este país, tenga una visión de futuro y sea una ley duradera, no perenne, no hay obra jurídica perpetua, pero que sea una obra jurídica para muchos años y que si algo la sustituya, en su tiempo, así debe ser, sea una obra sensiblemente mejor.

Por lo pronto, con la ayuda de todos seguramente mucho podemos lograr.

### Ponente: Carlos Osorio. Miembro de National Security Arcail

Lo que sé, lo que les voy a contar es la historia de donde vengo, vengo de Estados Unidos, son historias de Estados Unidos, también de otros países donde hemos trabajado en el Cono Sur.

Trabajo en el National Security Archive, Archivo de Seguridad Nacional, es una organización no gubernamental con base en Washington, en la Universidad George Washington, pero lo que hace es hacer peticiones de acceso a la información sobre temas de seguridad nacional al Departamento de Estado, a la Agencia Central de Inteligencia, al Pentágono, etcétera, y hacerlos públicos, estudiar los documentos. Y, por supuesto, también ser repositorio y ser un repositorio alternativo y hacerle la

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



ifai

competencia y empujar a las agencias gubernamentales a que hagan accesible esta información.

Hemos recolectado más de un millón de documentos gubernamentales, somos el centro que tiene documentos gubernamentales desclasificados más grande aparte de la misma agencia gubernamental en Estados Unidos. Hemos hecho más de 30 mil peticiones de acceso a la información desde 1985.

Y no hay día en que tenemos que dar gracias a que existe un sistema regulatorio de archivos y de registros en los Estados Unidos ya en pie que permite, existe un flujo sanguíneo de documentos dentro de la agencia estandarizado y regularizado y que van desde las agencias, luego pasan al Archivo Nacional y gracias a eso es que nosotros podemos hacer peticiones a ese flujo y voy a hablar de eso más adelante.

Quería comentarles que mientras hablaban los otros exponentes reflexionaba de que, bueno, estamos hablando de archivos y lo que se dice rendición de cuentas, parece una cosa un poco desconectada, pero hay toda una continuidad en lo que es archivos, transparencia, acceso a la información, memoria institucional de las entidades del Estado, memoria nacional, identidad nacional y rendición de cuentas.

Quisiera decirles también de que voy a hablar en mi presentación sobre este sistema regulatorio de archivos, es un sistema regulatorio de archivaje, de creación de documentos y registros, de almacenamiento en entidades gubernamentales, de traspaso al archivo nacional y de preservación y de destrucción de archivo, esa es la regulación que voy a tocar más adelante.

Y voy a mencionar una institución que se llama NARA, la Administración Nación de Archivos y Registros que es bajo la cual está el Archivo Nacional, o sea, hay una administración y por eso está el Archivo Nacional. Y quiere decir que esta administración es la que supervisa todas estas regulaciones.

Les quiero contar una historia de Paraguay, rápidamente, un poco desconectada, pero van a ver que tiene relación. En 1992 el Paraguay se encontró lo que se llama: "El archivo del terror", los archivos de la dictadura de Stronger, una de las policías secretas de Stronger, se encontró una de tonelada de registros tirados y gracias a los jueces, a la valentía de unos jóvenes jueces decidieron éstos capturar esta tonelada de documentos, llevársela y preservarla en la Corte Suprema de Justicia.

Con la participación de la sociedad civil pudieron ordenar estos archivos y encontrar lo que se conoce ahora como una de las grandes ventanas sobre lo que fue "Operación Cóndor", como por ejemplo ustedes ven aquí un documento, una carta de agradecimiento de Contreras, del Jefe de la Policía Secretar de Chile a los Paraguayos por un intercambio de prisioneros que tuvieron.

Se encontraron evidencias de gente que había desaparecido, argentinos que habían desaparecido en Paraguay, se encontró que esta mujer en particular, por ejemplo, había sido transferida a las Fuerzas Armadas Argentinas y en una parte del documento, incluso, dice que quedaba a los mismos a la disposición de las autoridades argentinas.

Ese centro documental da una idea de cómo funcionaba la mecánica represiva en toda la inteligencia del país, lo que eran políticos, pensadores, periodistas, investigadores, eran considerados enemigos y hoy en día vas a encontrar un archivo de todas estas personas dentro de ese archivo del terror.

Y éste,—se refiere a la presentación—, un señor que fue hasta hace poco embajador de Paraguay ante las Naciones Unidas ya en la democracia.

El archivo ha sido crucial en dar acceso a información para garantizar a las víctimas compensación por el Estado y han respondido a más de 3 mil *Habeas Datas*.

Como les decía, lo han organizado y nosotros hemos estado trabajando con ellos para ayudarles a digitalizarlo y catalogarlo.

Yo quería mencionar esta historia, porque es un ejemplo que muestra la importancia que una organización gubernamental, con el compromiso de adquirir, preservar y ofrecer al público el contenido de la documentación, mantiene una sala de lectura, como es el caso de este archivo del terror y ha dado respuesta a más de 3 mil *Habeas Data*.

En comparación si vemos el Paraguay con menos de seis millones de habitantes, podemos decir que son como 30 mil o más peticiones que han hecho, si lo comparamos en términos con México, digamos.

En todos los sectores de Paraguay existe un alivio de que el archivo del terror haya quedado en la Corte Suprema y no haya sido transferido al subfinanciado y marginal Archivo Nacional del Paraguay, donde hubiese sucumbido al polvo y a las pérdidas por robo.

Quiero pasar a lo que hemos estado trabajando por mucho tiempo en Argentina, en donde hay un esfuerzo remarcable para revertir la corrupción e institucionalizar la transparencia en la gestión gubernamental.

Existe un decreto presidencial para dar acceso a la información del Ejecutivo, una oficina en la Presidencia para modernizar la gestión gubernamental, una red de oficiales enlace para responder a peticiones de acceso a la información, una oficina anticorrupción, y hay debate y dos proyectos de ley de acceso a la información gubernamental que han sido discutidas en la Cámara Legislativa y también en el Senado.

Sin embargo, en conversaciones con docenas de personeros de la Oficina Anticorrupción y oficiales de enlace de acceso a la información en diversos ministerios, hemos remarcado que hay una falta de regulación archivística, producción y flujo de registro dentro de la burocracia gubernamental.

Esa excusa y esta falta de organización es excusa, es justificación y explicación de los funcionarios al no ser capaces de producir información pertinente ante

pedidos de acceso a la información del público amparada en el decreto vigente.

Oficiales gubernamentales. Generalmente en variados niveles se llevan a casa o estudian documentos. Al finalizar su gestión uno encuentra las computadoras completamente limpias, me decían, y detrás de ello puede que haya una buena o mala intención. Es decir, tengo que dejar todo limpio para el que viene o simplemente querer esconder lo que estás haciendo.

Todo esto afecta la función pública y la transparencia, no hay duda.

También se remarca como problema relacionado a la administración de registros y transparencia, el que no existe una cultura de escribir memorándums de conversaciones oficiales. Las instituciones corren a las llamadas por teléfono, a lo que les dije éste, y no hay ningún escrito sobre quién se reunió con quién y qué fue lo que se dijo en ello.

Esta falta de una clara dinámica de producción y flujo de registros e información hace la gobernabilidad ineficiente, propensa a la corrupción y a la secrecía, y por lo tanto no democrática.

En los Estados Unidos la Ley de Registro Federal es de 1950. Establece claramente qué es un registro federal. Establece lineamientos generales de producción, flujo, preservación y destrucción de documentos.

Establece una Administración Nacional de Registros Federales, que es lo que yo mencionaba al principio, nada. Alguien me decía que realmente fue creada un poco más tarde en el 84, pero ya en esa época se creó esta oficina que es supervisada, es repositorio de los archivos de las agencias gubernamentales en el edificio del Archivo Nacional.

Además, administra los archivos nacionales para el acceso al público a la experiencia nacional, a la historia, a la memoria. Y lo que es interesante, es un archivo que tiene que dar respuesta a un tema vigente que es político y que es real, y que es dar acceso a información a los más de ocho millones de veteranos de las guerras de los Estados Unidos.

El Archivo Nacional de los Estados Unidos es vivo, todavía hoy da respuesta, día a día, a miles y miles de peticiones de millones de veteranos.

Esta agencia guía, asesora y promueve estándares en agencias gubernamentales en sus regulaciones y prácticas de flujo de registro. Supervisa el Programa de Transferencia de Registros a esta administración, la

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

preservación del material histórico y la disposición de material no histórico. Disposición, es un eufemismo para decir destrucción, porque las agencias no pueden almacenar tanto documento, no lo pueden destruir. La regulación, entonces la Ley Federal de Registros dice que tiene que ser transferido a la Administración de Archivo y Registro quien es la que define qué es lo que se preserva y qué es lo que se destruye.

Junto a la Ley de Libre Acceso a la Información y a la Ley de Privacidad, pilar de la transparencia gubernamental en los Estados Unidos, desde el escándalo de Watergate en 1974 se refuerza la Ley de Acceso de Información, se crea la Ley de Privacidad y junto con estas dos se forma un pilar de la transparencia desde entonces.

Es importante decir que en los Estados Unidos existe una larga trayectoria y una cultura archivística y de transparencia del servidor público dentro de las oficinas gubernamentales, lo que es clave para la transparencia.

Hay que decir también que esta cultura se contrapone a una cultura de secretividad, que también existe dentro de la función pública, no hay duda, de secretividad en los funcionarios de la burocracia que hay que combatir. Digo yo que hay una cultura de archivística y preservación y transparencia en el servidor público de las oficinas gubernamentales, y por otro lado secretividad en los funcionarios de lo que son la burocracia.

El término servidor público a mí me encanta más que el del funcionario, el servidor público sirve al público. Pero ese combate sigue en los Estados Unidos incluso hoy día.

Para darles una idea de problemas que todavía hay en Estados Unidos, nosotros los encontramos todos los días. En términos de archivista y en el término de memorias institucionales, incluso de las propias agencias.

Por ejemplo, en 1999 había un escándalo en el The New York Times sobre que los científicos chinos estaban espionando las fábricas nucleares de los Estados Unidos. Y decía en el New York Times, hay un documento desde 1984, el Pentágono mismo sabía que este era un problema, ya lo habían previsto, nosotros habíamos pasado el documento, lo teníamos nosotros.

Esa tarde nos llamaron por teléfono del Pentágono para decirnos. "¡Por favor!, nos pueden mandar ese documento que no lo podemos encontrar, no sabemos dónde está". Eso es para decirles una parte un poco risible, es encantador, bueno, nos sentimos muy legitimados en lo que hacemos.

Me decía la gente antes de venir: Decirles qué importante es lo que nosotros hacemos, porque lo que estamos haciendo es realmente preservar la memoria. Pero muestra un síntoma de una cosa bastante trágica. Los archivos del horror en la noticia.

Hay muchos ejemplos de la mala administración de archivos que van desde lo risible que yo mencionada hace un momento y muchos otros casos de fallas de administración son obstáculo a la transparencia, no hay duda.

Uno de los más grandes fue el intento de la presidencia de Regan, de destruir el email de la Casa Blanca durante el escándalo de Irán Contra. Nos fue negado a nosotros que hicimos una petición de acceso a la información, y también negado por la administración Regan, también por la administración Bush padre, y nos fue negado por la administración Clinton, y el argumento era de que no estaban

cubiertos por la Ley de Libre Acceso a la Información o por los registros, porque eran registros electrónicos, no estaban contemplados.

Lo llevamos a la Corte Suprema, lo ganamos, se demostró que los archivos electrónicos tienen que estar contemplados bajo las leyes de acceso y de registro de archivos y de acceso a la información.

Una cosa grave es que no fue la intervención de NARA, esta Administración de Registro y Archivo, sino que fue nuestra demanda legal que forzó al gobierno a cambiar estos parámetros.

Y ahí es donde nosotros vemos un problema con la administración, los investigadores también, por ejemplo, otro caso. Los investigadores Steven Lesinger y Steven Kenshin demandaron a la CIA para obtener documentos de su participación en el golpe contra Jacobo Arbes en Guatemala y ganaron ante las cortes y lograron preservar más de 100 mil páginas.

No sucedió lo mismo con los documentos del golpe de 1953 en Irán, que también la CIA orquestó, estos documentos fueron destruidos por la CIA calladamente y sólo 2 mil páginas sobreviven ahora.

Nadie demandó a la CIA en este último caso, y NARA, la Administración de Registro de Archivos, aprobó la destrucción con poca supervisión sin saber lo que estaba firmando. Sólo ha habido una auditoría por esta administración NARA sobre las prácticas de flujo y preservación de registros en la CIA, pero nadie ha sido penalizado.

Concluyo diciendo que para nosotros es crucial tener esta administración que sea supervisora, pero esta administración debe convertirse, esta Administración de Registro y Archivos, debe de ser un controlador de registro y archivos que tenga la independencia, tenga el mandato, tenga la vocación y el diente de un *ombudsman*. Se habló mucho del diente hoy en la mañana, del diente del IFAI en particular.

#### **Ponente: Carlos Román García. Director de Publicaciones del Archivo General de la Nación**

Voy a aventurar la conclusión antes de empezar, porque creo que finalmente es un elemento sintético que da cuenta de todo lo que ya se dijo y de mucho más de lo que se va a decir en el futuro.

No hay transparencia sin archivos, esto que parece ya un lugar común, una obviedad, una repetición *Ad*

*Infinitum*, no puede dejar de repetirse porque hay una preocupación que el nombre que se le ha dado a esta Mesa implica revisar quién va a ser finalmente juzgado por la historia, si los funcionarios públicos que a lo largo de décadas han tenido la responsabilidad de apoyar a los archivos, de mejorar su infraestructura, de contribuir a su modernización o quienes a veces se ven como los acusados que son los archivistas que cotidianamente tienen que hacer un esfuerzo sin recursos, sin buenos salarios, sin condiciones adecuadas de conservación para sus archivos y que al final son los que acaban pagando los platos rotos de una inopia y de una injuria que no vienen de ahora.

Esta novedad de la democracia lo único que nos está enseñando, gracias a la estupenda exposición histórica de la doctora Galeana, voy a poder abreviar este transe, pero de lo que nos habla es de que esta novedad democrática nos recuerda la vieja novedad de los archivos.

No ha habido ninguna reforma administrativa importante en México, aún antes de que lo fuera, es decir, aún en su época de Nueva España que no tenga que ver con una reforma necesaria de los archivos.

Justamente al calor de la Reforma Borbónica en 1790 se crea el Archivo General de la Nueva España, muy incipiente a la Independencia, desde 1823 y eso lo convierte en una de las instituciones nacionales más antiguas, se crea lo que actualmente es el Archivo General de la Nación.

En la Revolución se le da una nueva condición, en 1918 al crear el Archivo General de la Nación en la estructura que corresponde al Archivo General de la Nación.

En los años 70, cuando se hace un intento importante de reforma administrativa en México, también se crea, aún con las limitaciones propias de la carencia de una legislación adecuada, el Sistema Nacional de Archivos, se crea también el Registro Nacional de Archivos y se le da un impulso importante al Archivo General de la Nación como la institución que encabeza la administración de archivos públicos en México.

Ahora que la Ley Federal de Transparencia ha entrado en vigor, naturalmente los archivos vuelven a estar en primer lugar. Pero reitero, siguen siendo en esta cadena el eslabón más débil, y ya se ha dicho aquí en buena medida por qué.

A estas cifras que apuntó atinadamente el doctor Aguayo, quiero decir que en el caso de la comparación con otros presupuestos para los archivos nacionales,

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



ifai

64

lo más dramático es que el presupuesto del Archivo General de la Nación en 2001 era de 39 millones y medio y ahora es de apenas poco más de 32.

Es decir, no solamente salimos mal en la comparación con otros espacios en el mundo, sino que en el caso nacional estamos cada vez en peores condiciones.

Apunto nada más otros dos datos que dan cuenta de sólo el Archivo General de la Nación. En 2001 había 243 empleados contratados por distintas formas y hoy, en el 2005, hay 190.

En 2001 había mil 150 investigadores registrados, y no tenemos dato para cuántas consultas se hacían en el conjunto de las galerías, y ahora hay tres mil 500 investigadores registrados.

En 2002 se consultaron 802 mil 270 expedientes en el Archivo General de la Nación y se calcula, proyectando los datos que disponemos hasta junio, que en 2005 se consultarán un millón 200 mil.

Entonces, a un creciente cúmulo de necesidades vemos cada vez más peores condiciones y esta situación no es mejor en el resto de los archivos de la Administración Pública que son sujetos obligados para el cumplimiento, en este caso de los lineamientos que se derivan de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por supuesto, como también se apuntó particularmente en la intervención del senador Camacho, el marco jurídico que regula el funcionamiento de los archivos tiene que partir de una Ley Federal de Archivos también, y es una ley que se tiene que articular con los esfuerzos legislativos que ya se han hecho en el ámbito de las entidades y aún de los municipios.

Caso muy ejemplar en esta triade jurídica que se ha venido mencionando, es que hoy en el ámbito estatal ninguna entidad tiene los tres elementos, en el ámbito federal tampoco, aquí hace falta todavía la Ley Federal de Archivos y hace falta la Ley de Datos Personales; pero el municipio de Colima, tiene Ley de Archivos, tiene Ley de Transparencia y tiene Ley de Datos Personales.

Yo creo que es bueno que también revisemos estos ejemplos, porque de lo que se trata no es de inventar el hilo negro, sino de conciliar este esfuerzo jurídico federal con los que ya se han hecho en otros ámbitos de la vida pública mexicana.

Y obviamente también tenemos que trabajar más y mejor en el ámbito reglamentario, en lo que tiene que ver con el nuevo reglamento que merece el Archivo General de Nación.

Hay que recordar que el vigente es de 1946, que sustituyó a uno que venía de 1846, yo creo que no debemos de esperar a 2046 para cambiarlo, hay que hacerlo ya y hay que hacerlo en este impulso que ha permitido reflexionar otra vez sobre los archivos.

Para el Archivo General de la Nación ha sido fundamental participar en todos estos espacios de discusión pública que ha traído consigo la transparencia, no sea de manera unilateral y única, el Archivo ha descansado en el apoyo del Comité Técnico de Unidades de Correspondencia y Archivo del Gobierno Federal, en el que están representadas las dependencias que directamente están encargadas, es decir, los archivos de las 21 dependencias que se encargan de los servicios archivísticos en estos espacios.

Nosotros creemos que no hay discusión posible y por eso creemos que la generosa iniciativa del senador Camacho merece una discusión muy amplia, pero sobre todo una discusión que involucre a los actores directos y cotidianos de este trabajo.

Por eso, ni siquiera en los esfuerzos anteriores que han tenido que ver con constituir estos lineamientos que hicimos de consenso con el IFAI, nosotros podemos omitir esta participación, creemos que es fundamental, creemos que quienes están directamente trabajando en los archivos son los que tienen la mejor opinión, porque lamentablemente y aquí sí yo me permitiría hacer una mínima discrepancia con quien me antecedió, con mi tocayo Carlos Osorio, y también con un Comisionado del IFAI, Horacio Aguilar Álvarez de Alba, que al recibir alguna opinión sobre cómo están funcionando los archivos y además por qué se responde a veces de manera negativa frente a la demanda de información, dicen que a veces presentar la situación actual de los archivos es la culpa y la disculpa.

Yo creo que, en efecto, tenemos que buscar la forma de que sea la base estructural de la información pública que son los archivos la que cumpla mejor con esta disposición.

Pero no se lo podemos exigir a entidades que han sufrido décadas de abandono, que tienen y eso realmente nosotros en su momento insistimos mucho en hacerlo, creo que ahora es el momento también, porque realmente conviene si es que queremos hacer un verdadero esfuerzo, que no se quede sólo en el ámbito de la ley, sino que se pueda traducir en mejores prácticas, tenemos que hacer un diagnóstico de cómo están funcionando los archivos en la Administración Pública.

Sabemos cosas aisladas y tenemos que saber cosas completas, tenemos que saber, por ejemplo, que la mayor parte de los archivos de las dependencias y entidades no son en la mayor parte de los casos, ni siquiera jefaturas de departamento, que quienes trabajan ahí perciben un salario exiguo, que no tienen personal de apoyo, que no cuentan con la infraestructura adecuada y que tampoco han alcanzado la oportunidad de la profesionalización.

Uno de los esfuerzos en esta materia que el Archivo ha intentado hacer en los últimos años, es un acercamiento con la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía, que es la única que imparte estudios profesionales en materia de archivonomía en México y que necesita en este contexto un fortalecimiento que ayude y contribuya a mejorar las condiciones de los archivos.

¿En qué gasta el Archivo General de la Nación de este presupuesto tan exiguo que ya mencioné? La mayor parte en gasto corriente, el gasto que tiene que ver con la operación, con la innovación, con la modernización, prácticamente no existe, en muchos casos hemos tenido que recurrir, como muchas otras instituciones mexicanas, al apoyo de instituciones extranjeras que nos permiten desarrollar proyectos de trabajo en esta índole y obviamente aquí está una personalidad que fue Directora del Archivo General de la Nación y que lo sabe, el Archivo arrastra carencias desde hace siglos, y hay todavía espacios del acervo del Archivo General de la Nación que a pesar de los siglos siguen sin explorar y siguen sin ser descritos y sin ser adecuadamente dispuestos para que el público los pueda consultar.

Y para muchos seguimos siendo el modelo nacional de archivo, o sea, imagínense cómo están la mayor parte del resto de los archivos públicos.

En el ámbito federal es obvio que hay muchos que tienen iguales o mayores limitaciones, pero pongo un ejemplo que me toca muy de cerca, porque estoy trabajando en la coordinación de ese proyecto, ahora con recursos del Ministerio de Cultura de España que celebra los 400 años de la publicación del Quijote. Hicimos un proyecto que se llama el "Soconusco Cervantino, Cartografía de una encomienda imaginaria", que nos ha permitido reunir la cartografía histórica de esa región entrañable de México, y además rescatar 19 archivos municipales de México.

Imaginen lo que significa 19, en una proporción de 2,483 municipios. De los cuales ni siquiera 10 por ciento tienen los documentos del trienio anterior.

Entonces, los pisos de la realidad de los archivos exigen un esfuerzo doble para poder justamente obligar a que sean el reservorio y el lugar que avalen la transparencia, pero siempre y cuando se cumplan primero estas condiciones mínimas, sin las cuales obviamente esto resulta punto menos que imposible.

En la atribuciones que obviamente señala el proyecto del senador Camacho, que creo, que reitero, merece una discusión muy profunda, muy intensa, vale la pena plantear que los alcances del Archivo General de la Nación sean los justos, es decir, los que abriguen tareas que de facto ha venido ejerciendo sin ningún soporte jurídico, desde hace tiempo, pero que no rebasen sus escasas posibilidades.

Yo creo que hay tareas de vigilancia, de fiscalización y de control que bien puede hacer la Secretaría de la Función Pública, y en las que bien puede coadyuvar

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

también el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, para que el Archivo General se concentre en la materia técnica, que creo que es su verdadera vocación.

Finalmente creo que una observación también interesante es que la administración de documentos no comienza, como lamentablemente se ha pensado y ejercido desde hace mucho tiempo en los archivos históricos, comienza en las oficinas donde se generan los documentos. Si no se hace un esfuerzo por modificar prácticas que justamente han dañado, no sólo ahora la transparencia, sino también la gestión, el control, el uso, el manejo y la disposición de los documentos no vamos a poder avanzar.

Tenemos que hacer un esfuerzo que arranque en las oficinas donde los documentos nacen, para que tarde o temprano podamos hacer un esfuerzo lógico en perspectiva.

No quiere decir que hacia atrás no debamos trabajar. Yo creo que los archivos están poniendo lo mejor de su parte para poder resolver todos los problemas que vienen arrastrando hace décadas. Pero tenemos que hacer un esfuerzo para que a partir de un corte temporal lo que hagamos en adelante esté bien hecho.

Y esto implica, por supuesto, que las instituciones que estamos obligadas a proporcionar la asesoría técnica, el manejo, el adecuado control, pero también los interesados en otros ámbitos, el propio IFAI, profundicemos más allá de esta discusión, básicamente política que es obviamente necesaria y muy importante, también en la discusión técnica.

Que llevemos este trabajo, porque además quienes estamos en los archivos hace muchos años sabemos que las quejas son comunes. No es que nos vengamos a quejar, el memorial de agravios nos los sabemos de memoria, porque lo hemos tenido que repetir mucho.

Aquí de lo que se trata es de ser proactivos y de convertir toda esta condición que nos permite el diagnóstico de los archivos mexicanos en una propuesta que permita resolver sus principales problemas.

Reitero la conclusión del principio: Sin archivos, no hay transparencia.

**Ponente: María Marván Laborde. Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**

Primero me da mucho gusto que hayan caído todos en la provocación de comentar el título.

El título es, desde luego, una provocación y plantea una falsa disyuntiva. Todavía voy más allá, planteo dos provocaciones ahora con el título de mi ponencia: Del papeleo a la memoria electrónica, la administración de archivos en el Gobierno Federal.

Y no puedo sino partir exactamente del mismo presupuesto que han partido mis compañeros de Mesa, de sin transparencia no podemos pensar en rendición de cuentas, y transparencia sin archivos ordenados, sin archivos accesibles, sin una lógica de trabajo en la forma misma de ir documentando las decisiones de la Administración Pública, que le den soporte, precisamente, a toda esta Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Es una obviedad lo que hemos dicho en muchos otros foros: La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no hace otra cosa que entregar documentos al público, si los documentos no están bien administrados, pues no tenemos absolutamente nada que hacer.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información nos manda mejorar la organización y el manejo de los documentos y expedientes, y también nos obliga, afortunadamente, a coordinarnos con el Archivo General de la Nación.

De alguna manera esta Ley establece que el IFAI, junto con, y en cooperación con el Archivo General de la Nación son autoridad en materia de archivos.

En cumplimiento; ahí trataremos de ver un poco qué es lo que ya ha hecho el IFAI con el Archivo General de la Nación en estos dos años de trabajo y, desde luego, todo lo que nos queda por hacer.

El IFAI en cumplimiento del mandato de ley, publicó junto con el Archivo General de la Nación, los lineamientos en materia de clasificación, catalogación y organización de los archivos de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Desde el 27 de junio del 2003 convocamos a dependencias y entidades a toda esta discusión, a todo este trabajo y finalmente fueron publicados los archivos el 20 de febrero del 2004.

He de reconocer, cosa que muchos de ustedes saben y que ahora se ha manifestado también, que una de nuestras grandes sorpresas fue descubrir que no existía una normatividad homogénea en toda la administración pública en materia de archivos.

No quiero decir que no hubiera normatividad, quiero decir que cada dependencia y entidad tenía la suya propia y no necesariamente combinaba, por decirlo de alguna manera, o era coherente en todo el interior de la Administración Pública Federal.

Desde luego, en todas estas normatividades sueltas y dispersas había grandes aciertos, pero también había grandes errores.

¿Cuál asumimos que es nuestro gran reto? Por un lado, conservar la memoria histórica del país, plasmada en documentos y al mismo tiempo no podemos hablar aquí de una disyuntiva, y al mismo tiempo hacer accesibles los documentos que maneja la Administración Pública Federal, a quien quiera conocer, qué hace el Gobierno y cómo lo hace.

Retomo el comentario de Carlos Osorio que me antecedió: De nada serviría si no empezamos a generar la cultura de la obligación de documentar esas acciones del Gobierno Federal.

Bajo esta perspectiva, el IFAI generó estos lineamientos en los cuales por primera vez se establecían los tipos de archivos: el archivo de trámite, el archivo de concentración, cuándo pasaban los archivos, los de trámite a concentración, esto desde luego estaba registrado en las diferentes normatividades, pero ahora con una misma vara o con una misma lógica para toda la Administración Pública Federal.

¿Quiénes eran los responsables de manejar estos archivos? Y otra cuestión muy importante: Los instrumentos para la consulta de los archivos.

De qué manera le vamos a decir a los ciudadanos y a cualquier persona, porque como ustedes bien saben, esta Ley, quien tiene derecho a acceso a información no somos nada más los ciudadanos mexicanos, sino cualquier persona.

¿Qué tipos de documentos maneja cada una de las dependencias y entidades? Es decir, hay que hablar por un lado de personas responsables de mantener estos archivos, pero también de instrumentos de consulta que faciliten a los ciudadanos saber qué maneja cada dependencia y entidad, cómo lo pido y a quién se lo pido.

También se avanzó mucho en los controles archivísticos, a fin de homologar a las dependencias y empezar a generar bases de la conservación y de la localización de los documentos.

La Ley, como ustedes saben, establece un máximo de 20 días hábiles para encontrar la información. Esto es un gran reto en sí mismo para la administración, el que yo como servidor público tenga la capacidad de saber qué unidad administrativa maneja esos documentos, dónde los tiene, pedírselas, que alguien físicamente los ubique, los entregue a la Unidad de Enlace y éste está en la posibilidad de responder al ciudadano, nos habla de un reto fundamental mucho antes de llegar al Archivo General de la Nación, la localización de los expedientes y eso es parte de nuestro trabajo.

Comentaba Carlos Román, del Archivo General de la Nación, tenemos que poner atención al momento de creación de los documentos.

Hoy día con la archivística moderna, con las facilidades de los sistemas de cómputo y con mucho trabajo, desde



luego, y con mucho trabajo quiero subrayarlo, podemos realmente aspirar a que los documentos o a que los archivos nazcan ordenados.

Comentaba hace un momento Sergio Aguayo, los archivos de la Dirección Federal de Seguridad están ordenados.

¿Saben por qué? porque nacieron ordenados, nadie ha tenido que separar un presupuesto y decir. Haber, ponte a poner orden en este montón de cajas porque no sabemos ni lo que hay.

Como los archivos tenían un objetivo específico desde el momento en que fueron naciendo, fueron archivos que de manera sistemática y cotidiana se les fue dando un orden, desde luego eso tiene un costo en términos de administración pública, pero el costo es mínimo. Es decir, poner orden en algo desde que nace es infinitamente más barato que entrar a una bodega en la que hay metros y metros y metros de papel, decimos, y ahora de dónde sacamos muchachos de servicio social, tráiganse todos los de la UNAM y más, haber quién puede ponerle orden a esto.

Nadie hizo eso con los archivos de la Dirección Federal de Seguridad, había un propósito específico, había una claridad en una política pública, hoy lamentable, pero había una claridad en una política pública de para qué se querían esos archivos y por eso los archivos políticos nacieron ordenados. Eso tenemos que hacer con todo y cada uno de los archivos de la Administración Pública Federal. Y, no desde luego en detrimento de la historia, sino con un gran cariño tenemos que partir aquí entre el presente y el pasado.

Si vivimos lamentándonos de lo que no hemos hecho, probablemente nunca tengamos dinero para subsanar las gravísimas deficiencias. Los archivos de la Administración Pública Federal pueden empezar a nacer ordenados a partir de esta Ley con oportunidad y a partir de hoy, insisto, es mucho más barato.

Desde luego, tenemos que ir avanzando en cuestiones fundamentales, como ir creando esta cultura del valor archivístico, empezar a poner normas a la disciplina archivística y el riesgo que supone la no conservación de los documentos o la destrucción indiscriminada de los mismos, la inadecuada organización de los archivos es la mejor manera de esconder un documento. Si a mí me dicen, pues sí debe estar el oficio, búskuelo ahí entre esas 300 cajas, seguramente no lo encuentro.

Platicábamos hace un momento de cuán exiguo es el presupuesto del Archivo General de la Nación, como reflejo de la poca importancia que le damos. No quisiera yo venir aquí como agorera del pesimismo, sin embargo, para documentar nuestro pesimismo podríamos tomar un sólo hecho como ejemplo de la poca importancia que le hemos dado a los archivos hoy en día.

Cuando cualquiera de nosotros servidores públicos llegamos a una oficina, nos hacen una entrega de la oficina, en la cual todo está inventariado, la silla está inventariada, el teléfono está inventariado, la computadora desde luego está inventariada, bueno, para ir lo más lejos que se puede, el bote de basura está inventariado; los documentos no, no tenemos la obligación, la cultura y la disciplina de ponerle una etiqueta a cada uno de los archivos cuando los archivos nacen, cuando los archivos los guardamos.

Pudiéramos estirar un poco la analogía y decir que los botes de basura acaban siendo más importantes que los documentos. Me parece realmente retador en sí mismo el planteamiento.

En esa medida el IFAI ha querido avanzar en las grandes ventajas tecnológicas que nos ofrece el acceso a la información, las cuestiones de acceso y conservación documental deben ser parte integral del diseño de políticas públicas y de los sistemas de información.

La gestión de documentos y archivos que tradicionalmente ha sido tratada a posteriori debe ser catapultada hacia las consideraciones previas del diseño de políticas, sistemas y aplicaciones, insisto, desde el momento en el que nacen los archivos.

Nos encontramos hoy día frente a un nuevo régimen jurídico de la documentación que obra en los archivos y avanzamos hacia otro que es el documento electrónico, que exige el desarrollo de tareas significativas que garanticen su integridad y su acceso.

Quiero ser muy clara aquí, no creo que el documento electrónico pueda o deba sustituir al documento en papel, creo que tenemos que hacer una buena mezcla de ambas culturas a fin de poder realmente avanzar en lo que significa todas las ventajas de la tecnología, lo barato que hacen muchas cosas, desde luego, conservando también la importancia que tiene el papel y la posibilidad de tocar los documentos que para los historiadores es tan importante y que no desdeño desde ningún punto de vista.

El uso de tecnologías de informática y de comunicación han ido cambiando los métodos de trabajo en las organizaciones, entre ellas, desde luego el Gobierno, las cuestiones sobre qué es lo que se considera un documento electrónico indudablemente impacta sobre la gestión de archivos.

Es en esta lógica como nació el famosísimo SICA, el Sistema Integral de Control y Catalogación de Archivos que permite mejorar los procesos archivísticos, insisto, desde el momento en el que nacen.

El sistema conocido como SICA es una herramienta desarrollada por el IFAI en colaboración con la UNAM, en donde se busca empezar a generar ciertos principios de organización que puedan ser comunes a la Administración Pública Federal y que puedan ser aplicables y que desde luego estamos en un proceso de mejora con relación, justamente, con todos los sujetos obligados, quienes hacen uso de este sistema, podemos ir mejorando, haciéndolo más amigable, que empiece a poner un cierto orden mínimo.

Se trata de actividades fundamentales, como construir la estructura archivística por niveles, tomando en cuenta los estándares y las mejores prácticas internacionales.

Aquí llegamos a un primer nivel, fondo, sección y serie para que en un futuro se avance en esa materia, pero con el sólo hecho de que logremos esos tres niveles en 240 dependencias y entidades, créanme habremos dado un paso realmente grande.

Generación de instrumentos de consulta y control archivístico. La tecnología moderna hoy nos ofrece realmente una gran cantidad de herramientas poderosas para búsqueda y localización de archivos, si le ponemos ciertas etiquetas a los documentos, si los sometemos a buscadores de palabras, nuestras búsquedas serán mucho más eficientes, mucho más sencillas, le ahorrarán mucho trabajo a las unidades administrativas para responder a las solicitudes de información, pero más importante para entender la memoria de gestión, el tener facilidad para el acceso de documentos es un medio, digamos, no un fin en sí mismo.

Obliga precisamente al registro de los responsables de archivo, quien en cada dependencia es responsable de los archivos de trámites, de los archivos de concentración, de los archivos históricos.

¿Qué respaldos debe tener la información? Cuando vamos hacer exportación de archivos cómo lo podemos hacer y acuses de captura para poder irle siguiendo la pista a un documento y saber dónde se me perdió o dónde quedó éste. Es decir, el monitoreo de la actividad tanto de los archivos, como de los usuarios de los mismos.

Creo que en esta lógica podemos dar grandes pasos a través del uso y de los instrumentos que la informática nos pone a la disposición.

Con el SICA se pueden controlar procesos elementales, pero debemos, sin lugar a dudas, avanzar para lograr la identificación y localización expedita de documentos.

Se requiere, estamos absolutamente conscientes, de la elaboración de un diagnóstico y un plano estratégico. Si no sabemos en dónde estamos parados, no sabemos qué queremos remediar. Hace un momento decía Carlos Román, con la culpa viene la disculpa.

Más bien démosles la vuelta a esto, y digamos, propongamos el remedio y el trapito. Me parece una cultura mucho más proactiva y mucho más lógica. Sentarnos a llorar en el muro de las lamentaciones de lo que no se ha hecho, no nos va a facilitar tener mejores archivos dentro de 10 años. A lo mejor somos mejores plañideras, pero eso no le sirve de nada al país.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

Vamos proponiendo el remedio y el trapito, vamos elaborando ese diagnóstico para a partir de ahí poder hacer un plan estratégico que garantice la adecuada gestión de documentos y expedientes.

El IFAI, quisiera yo comunicárselos, a lo mejor alguno de ustedes lo sabe, logró obtener un donativo del Banco Mundial con el propósito expreso, y quiero decir o subrayar más bien, donativo. No es un préstamo, le regaló el Banco Mundial dinero a México a fin de generar un diagnóstico en materia de archivos para realmente poder empezar a partir de ahí a desarrollar un plan estratégico, que junto con la Ley de Archivos, nos haga avanzar de manera cualitativa en esta materia.

Desde luego estamos conscientes, este diagnóstico implica una investigación empírica, es para lo que se utilizará este dinero de las condiciones actuales de los archivos, así como de los patrones reales de la operación archivística. Es decir, no se trata sólo de reconocer que necesitamos personas mejor capacitadas, no se trata solamente de reconocer cuál es el estado actual de los archivos, sino cuáles son los patrones de conducta, que como servidores públicos tenemos que ir cambiando, para que el día que en el futuro yo tenga que entregar mi oficina, me preocupe tanto entregar el bote de la basura que tiene su código de barras, con el número basurero 731, como un archivo en el que cada uno de los documentos está identificado, y que además, es perfectamente plausible pensar que con los usos de la tecnología moderna podemos generar esas etiquetas para los archivos desde el momento en el que nacen.

¿Cómo identificar el problema? Ahí vamos a tener que entrar a cuestiones muy específicas, evaluar el estado de la infraestructura física de los archivos, no solamente hablamos de lo mal o lo grave que pueda estar la situación de los archivos en el Palacio de Lecumberri, sino en los lugares de concentración de archivos de todas y cada una de las dependencias y entidades.

Tenemos que empezar desde ahí: evaluar los instrumentos de consulta. Insisto, de nada me sirven buenos archivos si no los puedo consultar. Hoy existe manera relativamente barata, relativamente accesible de hacer búsquedas electrónicas que me permitan saber, primero, dónde guardé las cosas, para después poderlas localizar, entregar y conformar a través de todo esto la memoria histórica.

Evaluar las técnicas y prácticas archivísticas para el mantenimiento de archivos, parte de este diagnóstico será, desde luego, también determinar y evaluar los costos de la brecha o déficit entre el estado actual y los requerimientos establecidos en la normatividad aplicable.

Aquí creo que tendremos que ser muy realistas. ¿Qué podemos remediar hacia atrás? ¿Qué podemos hacer que nazca bien desde ahora y en adelante? Si bien es difícil ordenar el pasado, lo que sí podemos comprometernos es a ordenar el futuro, y ese es un compromiso al que no podemos rehuir de ninguna manera.

Para ello, finalmente, tendremos que elaborar un plan estratégico para la mejora de la situación archivística de la Administración Pública Federal.

En conclusión: no basta tener lineamientos, no basta con tener una Ley de Archivos, son un primer paso, son algo que necesitamos, pero por ellos mismos no son suficientes.

Es necesario contar con un diagnóstico de la situación real de los archivos, para realmente poder cerrar la brecha, y en términos de regulación empezarla a cumplir.

Debe buscarse la coordinación internacional, lo cual será la mejor garantía del avance. Se hablaba aquí hace un momento de la Secretaría de Gobernación y el Archivo General de la Nación, de la cooperación necesaria con Función Pública, de la cooperación necesaria con el IFAI.

Sin lugar a dudas necesitamos hablar de cooperación, a fin de avanzar en esta materia y llevar a los archivos de toda la Administración Pública Federal, idealmente, desde luego de todo el país, a las mejores prácticas modernas.

Estamos conscientes de que el IFAI deberá hacer su mejor esfuerzo para que ello ocurra, pero será necesaria la respuesta de todos los actores institucionales clave, así como desde luego la presión de la sociedad.

La conservación de los documentos no puede obstruir el acceso a los mismos, vale la pena conservar los documentos para garantizar el acceso de cualquier persona a los documentos que se piden.

El conocimiento de los documentos gubernamentales no es ni puede ser privilegio del historiador, es un derecho ciudadano que tiene que estar garantizado en la práctica cotidiana de la gestión pública, no tengo que esperarme 30 años, en materia reservada después hablamos, no tengo que esperarme 30 ó 40 ó 50 años para aprender lo que fue la historia.

Tengo que tener la posibilidad como ciudadano de conocer hoy lo que mi Gobierno hizo ayer, a fin de realmente poder ir acrecentando esta conciencia ciudadana.

No tengo la menor duda de que los archivos deben servir para la construcción de una ciudadanía militante que conoce y aprecia el pasado, pero que desde luego también vigila el presente.

### Presentador:

Hay una preocupación general en varias de las preguntas en relación al lugar preciso, a la jerarquía que deben contar los archivistas o los profesionales o los técnicos dedicados a la guarda y conserva de los archivos.

¿Cómo explicar el por qué a estas alturas no existe una Ley General o una Ley Federal o Nacional de Archivos en México, considerando que cerca del 70 por ciento de los estados sí la tienen, aunque estas

leyes hayan sido expedidas en su mayoría entre 1982 y 1997?

Destaca también la preocupación de ¿por qué las funciones de archivos y de acceso a la información están bifurcadas y cuál sería el diseño institucional más recomendable para continuar con esta bifurcación Archivo General de la Nación-IFAI o consolidar estas funciones?

Se pregunta a los panelistas que de conocer la iniciativa de Ley de Archivos del senador Camacho Quiroz, ¿qué considerarían respecto de ella?

Finalmente, ¿con qué presupuesto cuenta el IFAI para la organización de estos archivos y las acciones que en esa materia ha desarrollado? Esta pregunta es más específica para la doctora Marván.

Siendo esto el grueso de las preguntas, cedo la palabra a los panelistas.

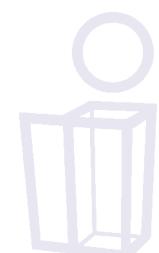
### PONENTE: Patricia Galeana. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México

La importancia de los archivistas, bueno, aquí algún colega recordará que yo establecí una celebración del Archivo General de la Nación para que justamente hubiera una valoración en la sociedad de la importancia del trabajo del archivista, que tuvieran no solamente ese reconocimiento social, sino que este reconocimiento social se les reflejara en los honorarios para que tuvieran la posibilidad también de tomar cursos de actualización, etcétera.

Creo que tenemos una gran oportunidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, lógicamente me hubiera gustado que primero estuviera la Ley de Archivos y Datos Personales y luego se abriera la casa, primero que esté toda la infraestructura, pero lo hicimos al revés y platicaba yo aquí con la Presidenta del IFAI y me hizo una reflexión que me parece interesante compartirla, si me permite María.

Me decía ella que si se hubiera hecho al revés a la mejor se nos hubiera ido todo el sexenio y todavía no habría habido apertura y, bueno, es una reflexión que me ha hecho pensar y puede ser que esto que se hizo al revés ahora nos obligue, nos está presionando muchísimo para organizar y para abatir un rezago ciertamente secular, sobre todo por la desmembración que sufrieron algunos archivos que echaron a perder el trabajo de los archivistas anteriores.

transparencia  
5  
2005  
Semana Nacional



ifai

72

Evidentemente tiene que haber un gran reconocimiento, pero ahora creo que es la oportunidad para que realmente lo haya; ya se dieron cuenta que es fundamental para un buen gobierno que tenga ordenada su memoria, sino es un gobierno con Alzheimer, no saber de dónde viene ni a dónde va y por eso se duplican acciones de que se cree que se está descubriendo el agua tibia cuando ya antes se había hecho lo mismo, luego quedan inconclusas las obras.

En fin, una serie de ineficiencias y desde luego de la corrupción de muchas administraciones se han debido justamente a la falta de la Ley de Archivos, yo creo que esto va a llevar a la valoración del trabajo del archivista.

¿Por qué no tenemos una Ley Federal y Nacional si sí hubo en los estados? Pues sí, tienen ustedes mucha razón, esto fue un contrasentido. Si más de la mitad de los estados de la República hicieron leyes en la década de los 70's y, sobre todo en los 80's algunos, desde luego todas están desfasadas porque en ninguna de ellas se contemplaba el acceso a la información.

Lo tradicional, que si el archivo de trámite, de concentración, el histórico, en fin, la red estatal y el Sistema Nacional inexistente jurídicamente. Y no se hizo precisamente porque no se quiso abrir, no se quiso pasar a la apertura este ejercicio del derecho a la información, que si el artículo Sexto a partir de 1977 era tan fácil como abrir los archivos, ya en ese momento se podía ejercer ese derecho.

Si sería bueno consolidar la unidad del IFAI y el AGN. No me parecería mal, quién sabe qué les parecerá a los miembros del IFAI, a los legisladores, desde luego lo que sí me parece absolutamente necesario es que el Archivo General de la Nación tenga una personalidad jurídica y presupuesto propio y no le toquen las migajas de la Secretaría de Gobernación ni quede en la Secretaría de Gobernación, evidentemente.

En cuanto a la propuesta del senador Camacho, a mí me parece que es un buen esfuerzo de retomar lo que ha sido la tradición archivística, porque yo aquí quisiera decir que todo lo que él contempla en la Ley es lo que ha estado, de hecho ya en la práctica en los archivos y que hemos sugerido en muchos reglamentos desde antes de que se hicieran los lineamientos del AGN y el IFAI, aquí muchos colegas archivistas no me dejaran mentir.

Eso me parece muy bien, pero yo creo que tenemos que avanzar un poquito más, no solamente recoger la tradición y sí desde luego dar marco jurídico al Sistema Nacional de Archivos, pero por ejemplo esto de la sanción administrativa siempre ha existido. También todos los que están aquí saben de archivos, saben que el acta de entrega-recepción no es ninguna novedad, la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos tampoco es una novedad, siempre se tenía que entregar los archivos y con un registro, igual que las sillas y los botes de basura, pero nunca se hizo, ese es el punto.

Claro, tenemos que tener leyes y después tenemos que ver que se cumplan, por eso se necesita una ciudadanía informada que conoce las leyes y que exige a las autoridades competentes que es su obligación cumplirlas, no nos están haciendo el favor para eso les pagamos de nuestros impuestos.

Tienen que respetar el Estado de derecho y, bueno, si muchas cosas se hubieran respetado, pues desde luego no estarían los archivos como están, porque en todas estas normas ya se establecía la entrega de los archivos y no solamente de los archivos en papel, sino de los archivos electrónicos.

Por otra parte, no me quiero pasar de los cinco minutos, tengo como 10 cosas más, mil que me hubiera gustado compartir con ustedes pero sería cuestión de una sesión completa nada más dedicada a estos temas, yo creo que es muy importante aprovechar el impulso que tenemos ahora para que se haga la Ley de Archivos, que se defina qué es esto de seguridad nacional, porque como están ahorita las cosas, pues, cada autoridad es juez y parte. Entonces puede ser que todo sea seguridad nacional o todo puede violar a la privacidad de las personas.

Esto se tiene que definir. Se tiene también que definir el límite entre lo público y lo privado; yo les puedo poner el ejemplo de los archivos de Italia donde hay un tiempo de reserva de 40 años y los archivos italianos abrieron la documentación del fin de la Segunda Guerra Mundial a los 40 años y hubo una cantidad de demandas ciudadanas que tuvieron que recoger, ganaron los ciudadanos la demanda, pues se estaba violando el derecho de privacidad que tiene todo ciudadano. Eso se tiene que aclarar.

La infraestructura, el presupuesto, el edificio con las normas adecuadas, no la peor bodega de cada oficina pública, por eso hay normas que todos los países文明izados ponen en práctica hace muchos años, no en la cárcel porfirista, sino en un edificio construido *ad hoc* y no junto al canal del desagüe con peligro de un mega charco, en fin, es una cosa realmente patética ver alguna de las situaciones de nuestros archivos.

La Norma Internacional de Descripción Archivística se tiene que tomar en cuenta, tampoco tenemos que inventar el agua tibia, ya hay sistemas de organización, no solamente descripción archivística internacional, hay sistemas de automatización de archivos, como el que hizo España desde 1992.

También esto hay que tomarlo en cuenta.

Crear el Sistema Nacional de Archivos con el marco jurídico, sanciones no sólo administrativas, sino más fuertes, multas, penalidades, porque hay destrucción con dolo, hay robo de documentos, hay muchas cosas que son realmente delitos.

Finalmente yo creo que tenemos que ver que el cambio político que hemos vivido para que se convierta en una verdadera transición democrática requiere una reforma del Estado. Y hasta ahorita lo único que se ha podido hacer de la reforma del Estado es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que está coja, porque le falta la Ley de Archivos y de Datos Personales, esperamos que antes de que se termine este año ya podamos tener ambas.

### PONENTE: César Camacho Quiroz. Senador

Como se ha dicho abundantemente, el proceso en México ha sido diverso.

Tenemos una serie de disposiciones que prácticamente integran, lo digo con la licencia del caso, una especie de derecho consuetudinario, es decir, hay cosas que se vienen haciendo así porque esa es la inercia.

Para darle la fuerza del mandato que hace de esto un imperio, es decir, una decisión superior que no hay posibilidad de variar, se tiene que legislar. Insisto, la peor de las legislaciones es mejor que la caprichosa decisión de un sedicente experto.

Y algunas precisiones de carácter jurídico. Yo convengo que ésta debe ser una ley federal y no una ley general. Ustedes mismos saben, aquí se ha dicho más de una vez que hay estados del país que cuentan con su Ley de Archivos. De tal suerte que ésta es una, desde mi punto de vista, una de las facultades que pueden inscribirse en esta gran clasificación de facultades coincidentes y no concurrentes.

Entiendo todo lo que desde el punto de vista práctico puede acarrear por la eventual emisión de una norma jurídica local, que pudiera no estar en consonancia con la ley federal, sin embargo, como una expresión de esta reforma del Estado a la que aquí se ha aludido, pues no podemos ir exactamente en contra de una decisión fundamental de la comunidad mexicana de hacer más horizontal el ejercicio del poder y seguir suponiendo que en el interior del país la gente no está suficientemente dotada tanto para expedir leyes, como para ejecutarlas.

Lo que tiene que ver como lo propongo, esa es mi convicción, es un sistema red, no sólo con buenos criterios técnicos, sino con buenos criterios jurídicos para que esto sea un gran entramado institucional donde, por supuesto, haya mutua y positiva influencia, pero no una ley general atropelladora, centralista y desconsiderada de la realidad local.

Somos una Nación pluriétnica, pluricultural y todo lo demás que ustedes saben, que teniendo valores nacionales compartidos, también evidentemente guarda diferencias, no sólo respetables, sino evidentes. Ahí están, y creo que vale la pena que así se mantenga.

Respecto del diseño institucional, si estas materias y el organismo que debe estar encargado de su aplicación, el Archivo General de la Nación y el IFAI, en el caso de las instituciones ya existentes. Mi posición es que deben mantenerse separadas. Si bien hay una

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



ifai

evidente vinculación, es más, diría una necesaria y obligada vinculación no tienen exactamente la misma tarea, por decirlo de manera muy coloquial, mientras el IFAI tiene a su cargo la apertura de las puertas, a gusto de los titulares de dependencias, órganos o entidades o a disgusto de los mismos, el archivo y los respectivos archivos tienen a su cargo la preservación, la catalogación y todas las cosas que ustedes saben muy bien, y creo que deben, por salud institucional mantenerse separadas.

Respecto de la especialización o del perfil de quienes se encarguen de esto. Ustedes lo viven, es decir aquí es sólo reconocer la realidad. Esta tarea tan delicada no puede estar en manos de improvisados ni empíricos. Esta es una tarea delicada no sólo para consignar lo que ya ocurrió o para administrar documental o electrónicamente lo que ya ocurrió, sino para su correcto aprovechamiento.

Admitir e impulsar la especialización lleva de la mano al reconocimiento no sólo social, no sólo profesional, sino al reconocimiento salarial de posiciones formales en el catálogo de puestos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal.

Sólo diría un par de comentarios más, ya la Ley de Seguridad Nacional, de reciente expedición, define qué es la seguridad nacional, que era otro de los grandes apartados nebulosos, porque con el pretexto de que no hay legislación específica, pues a conveniencia del tenedor de esa sartén omnipotente se decía qué era o qué no era la seguridad nacional.

Como lo dije al principio de mi anterior participación, lo no regulado es lo más libre, y así como puede constituir un mar de oportunidades para la gente que con talento y buena fe lo hace bien, también puede ser la ocasión propicia para hacer lo que quieran, porque no hay límites legales ni pueden estar bajo el escrutinio de nadie, ni nadie les puede reconvenir u otra cosa, fincar responsabilidades.

Insisto, yo estoy convencido que éste es un capítulo desagradable, pero si queremos que sea un apartado nuevo que mejore la vida institucional, documental, todo lo que esto trae consigo, tiene que perfeccionarse el régimen de responsabilidades, que por lo pronto tiene dos vertientes: las responsabilidades administrativas y las muy dolorosas, pero a veces necesarias responsabilidades penales, porque no todo mundo, insisto, por desconocimiento o francamente por mala fe, no todo mundo aquilata, valora con claridad meridiana la importancia de los documentos o los elementos de constatación que tiene bajo su cuidado.

Yo concluyo haciendo un formal compromiso, no sólo como legislador, sino como mexicano de esforzarnos para que esta ley salga pronto. Yo soy un convencido de que urge que así sea, y no porque los estados tengan que seguirle la pista a pie juntillas a la legislación federal, pero siempre es un referente.

Esta vez paradójicamente son muchas experiencias positivas, las de los estados del país que a nosotros nos están siendo útiles para incorporar a una legislación que queremos que no sólo actualice la normatividad en la materia sino que con visión de futuro con buen olfato, con talento y siendo una obra colectiva se antice y no sólo ensanche cauces sino también marque rumbo.

**Ponente: Carlos Osorio. Miembro de National Security Arcaill**

Bueno, tengo poco que decir a diálogos mexicanos que tienen que hacer en México, pero voy a dar algunas ideas, opiniones y comentarios que me pasan por la cabeza.

Con respecto a cuál jerarquía deben estar los archivistas. Les voy a contar rápidamente un ejemplo que tengo en mi cabeza, es en qué jerarquía están por ejemplo, dentro del departamento de Estado.

No se le llama archivista a la persona, la persona principal y a cargo de lo que es sistemas administrativos, de registro e información está en el cuarto nivel, es lo que se llama Envertit Assitence Secretary, que lo podría traducir como subsecretario asistente para administración, registros e información.

Y esta persona tiene bajo su área lo que es, yo no lo llamo archivo, sino lo llamo la memoria institucional interna, el almacenamiento de datos interno que es donde están todas, que sé yo, cuál fue el memorando que hicimos ayer, etc., a ellos es a los que se les pide, hay un personal ahí bajo esta persona y esta persona también tiene todo lo que es, tiene que lidiar con todo lo que es las peticiones de acceso a la información, la oficina de enlace de acceso a la información también están bajo su autoridad.

Y esta es la persona que tiene que estar coordinando con la institución que se llama la Administración de Registro de Información, que es la NARA, la NARA que les decía yo que es la que tiene a cargo el archivo.

Y por supuesto, esta persona tiene un salario de muy alto nivel, lo que decía el senador César Camacho Quiroz inmediatamente. Con eso va un salario de subsecretario asistente de Estado. Y tiene la tecnicificación, tiene el estatus y reconocimiento, por supuesto.

Otra cosa que quería comentar rápidamente y que me llamó la atención que nos mencionó un poco rápido el senador, es que hablaba de que la Ley de Archivos Federales podría caer o traslaparse con lo que es una iniciativa de modernización de la gobernabilidad y de la administración pública.

Me parece también que es muy interesante porque en el momento en que vas a querer ordenar los archivos, estandarizar y normalizar los archivos, como decía la Comisionada María Marván, hay necesidad de ir a reorganizar lo que es la burocracia, toda la burocracia.

Y también pensando en el libro éste de Hernando de Soto, sabiendo que nuestras burocracias son bastante grandes, cuando queremos ir a ordenar una burocracia que tienen muchísimo más papel del que probablemente es necesario, es el momento de ir a limpiar y hacerlas más pequeñas, hacerla más racional y eficiente.

Es el momento adecuado de que una Ley de Archivos también contemple esa área de modernización.

Con respecto a la separación de archivos y acceso, que yo sé, es un tema delicado, pero como opinión me parece correcto lo que dicen: sí, hay una institución que es el Archivo Nacional, que tiene que seguir en lo que está haciendo, es lo más lógico, me parece a mí administrativamente.

Lo que no me quedó claro, pero me encantaría a mí ver por ejemplo, y casi lo dije implícito en mi presentación. A mí me encantaría tener en Estados Unidos una institución de ombudsman como lo es el IFAI, detrás del tema de los archivos.

NARA no es malo en Estados Unidos y tiene todo el papel para poder hacerlo, tiene algunas debilidades, está aislada, tiene mucha presión de todas las agencias federales allá y digo, por eso es que tiene algunas fallas y entonces las señalaba hace un momento.

Por supuesto me encantaría en Estados Unidos tener una agencia de tipo *ombudsman* como el IFAI detrás del tema de fiscalizar, que se cumpla los flujos, almacenamiento y procesamiento de datos, registros y archivos.

**Ponente: Carlos Román García. Director de Publicaciones del Archivo General de la Nación**

La oportunidad para poner en práctica un marco jurídico novedoso y lo que trae consigo es muy discutible.

Hace rato conversábamos con el senador Camacho sobre cuándo sería oportuno aprobar la ley que permite a los mexicanos votar en el exterior. Si no se hace ya no se va a poder hacer en este 2006 y va a tener que esperar seis años más.

En esa medida coincido con lo que dice la doctora Marván, pero creo que hay cosas en las que no debemos apresurarnos demasiado, si no ponemos la reflexión suficiente y necesaria para no cometer errores graves.

Coincido también con el senador Camacho en que no podemos atribuirnos desde la Federación la forma en que cada estado va a resolver este problema particular y que en los estados tenemos malos ejemplos y buenos ejemplos.

Ocurre que a pesar del asunto de que las leyes estatales de archivos provienen en muchos casos

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

desde la década de los 40, hay algunas ya muy modernas que consideran también el aspecto de la transparencia, es el caso de Sinaloa, es el caso de Colima, es el caso de Coahuila.

Y retomo este ejemplo de Coahuila porque aquí hubo justamente un intento que desde mi punto de vista y con todo respeto para la legislación coahuilense y para su administración pública resultó difícil en la práctica, que fue fusionar la esfera de la transparencia con la de los archivos, sin que esto signifique que sea imposible, esto implicó, en principio, que la gente que está a cargo, que no tenía noticia ni conocimiento previo de cómo funcionan los archivos y particularmente los archivos históricos, lo primero que hiciera desde este concepto es racionalizar la administración y dispersarlos, hacerlos del archivo histórico de Coahuila, cosa que resultó en un hecho sumamente grave y que la sociedad civil coahuilense inmediatamente reclamó, y que ha permitido incluso un acercamiento del Archivo General de la Nación en este proceso para corregir en la medida de lo posible una falla que pudiese ser más grave.

Yo creo que en este caso el AGN y el IFAI tenemos ámbitos de competencia propios y otros que nos son comunes. En los que nos son comunes tenemos que aprender a trabajar cada vez mejor, a discutir más ampliamente las expectativas, pero obviamente ni el Archivo puede opinar sobre transparencia, ni el IFAI, me lo parece, podría hacerlo sobre ciertos ámbitos específicos de la tarea archivística que no tiene que ver con el acceso, sobre todo en lo que hace a los archivos históricos que son la consecuencia final y última del trabajo de un archivo.

Y sobre la iniciativa de ley del senador Camacho, yo creo, lo dije hace un momento, es una iniciativa generosa, además la actitud del senador y su fracción parlamentaria, junto con la de otras iniciativas que están en el Congreso han sido ambas de apertura.

Vale la pena discutir suficientemente, yo creo que si bien como ya se ha mencionado estamos atrasados en esa materia y quizás hicimos al revés varios procesos, si hemos podido esperar dos siglos, podemos esperar unos meses más para discutir con suficiencia y con claridad cuáles van a ser las consecuencias de la aplicación de este marco jurídico que es efectivamente imprescindible, impostergable pero que tiene que ser el mejor posible.

**Ponente: María Marván Laborde.** Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Agradezco muchísimo, empezaré por contestar puntualmente alguna de las preguntas o algunas de ellas.

¿Cuál es la jerarquía de los archivistas? Con todo respeto y en consonancia con lo que decía Carlos Osorio y no porque la persona no me parezca importante, desde luego los seres humanos son muy importantes, creo que lo que tenemos que tomar conciencia es del valor de la función archivística y de ahí se desprenderá la jerarquía del archivista y tendrá que dividirse, por así decirlo, en dos partes:

¿Cómo archivamos?, perdón que sea tan reiterativa, los documentos desde que nacen, los responsables, todos y cada uno de los que estamos produciendo documentos, cómo documentamos nuestras decisiones y cómo esos documentos nacen ordenados, de tal manera que el archivista, que desde luego tendrá que tener un papel fundamental en la Administración Pública Federal y,

por consecuencia en el Archivo General de la Nación, tendrá una jerarquía muy superior a la que hoy tiene. Eso no me cabe la menor duda.

En épocas de alternancia creo que deberíamos de darnos cuenta de que esta normatividad archivística es todavía más importante, no sólo por asegurarnos la conservación de archivos y la debida entrega del acta recepción, que desde luego existe y siempre ha existido, pero que nos obligue también a ponerle esta etiqueta de inventario a los documentos, a los expedientes no sólo de las decisiones que se toman, sino también de las que no se toman.

México ha perdido muchísimo tiempo, muchísimo esfuerzo reeditando discusiones que por ahí alguien nos dice en una dependencia: ¡De eso hablamos como 25 años!, ¡por ahí en la época de Echeverría alguien discutía eso!

Pero la idea se descartó, parece ser que era malísima, nadie tiene idea, qué se discutió, desde qué perspectiva y por qué se descartó. Hay veces que tan importante es tener la memoria de lo que se aprueba como de lo que no se aprueba y el saber dónde ubicar esos documentos, dónde están esos temas, cómo se abordaron, por qué se abordaron, a la mejor y quiero poner un ejemplo muy bobo, en aquel momento en Echeverría se descartó porque la tecnología informática era imposible de solucionar esa gran idea, hoy a lo mejor eso ya no es tema o a lo mejor se descartó por otras razones que hoy prevalecen.

Entonces, creo que ahí la cuestión de esta memoria archivística no sólo existente a través de las actas de recepción, sino inventariada y además, insisto, con etiquetas de localización nos podría ahorrar mucho tiempo, mucho dinero y mucho esfuerzo.

Y paso de ahí a cuáles son los recursos que el IFAI tiene para acometer las responsabilidades en tareas archivísticas, me gustaría ser sumamente optimista y pecar a lo mejor un poco de irresponsable y decirles que el IFAI se ha propuesto como una de sus tareas centrales el coadyuvar a la Administración Pública en materia de archivos y para eso hemos dispuesto recursos ilimitados y quiero decir a qué me refiero exactamente con recursos ilimitados, porque obviamente si ustedes salen de aquí abren la página de información del IFAI van a decir pues no son tan ilimitados, tienen una precisión muy clara, una parte en cada capítulo y no veo por qué María Marván un poco acelerada y en la emoción de la tarde dijo que eran ilimitados.

Quiero poner dos ejemplos muy específicos: uno de ellos la elaboración del SICA. Obviamente el SICA tuvo un precio, insisto, lo desarrollamos de manera conjunta con la UNAM, costó aproximadamente 700 mil pesos, pueden consultarla en la página de Internet y ahí sabrán con pesos y centavos exactamente qué costó, pero uno de los requisitos fundamentales que tuvimos desde que concebimos este sistema y lo pensamos en echar a andar, fue que fuera una herramienta gratuita para la Administración Pública Federal, está a su disposición, todos aquellos que la quieran utilizar podrán utilizarla sin que ya les cueste ningún centavo y en esa medida se convierten en recursos ilimitados.

Gratuito, no es que no hayan costado, quiere decir que ahora podemos hacer uso de ella, porque ya pagamos por ella, no pagó el IFAI, pagó el pueblo de México y en esa medida la podemos usar todos.

Y por primera vez en la historia tenemos la oportunidad de tener un inventario integral y coherente de las 220 dependencias y entidades por la modesta cantidad de 700 mil pesos, aprovéchenla, aprovéchenla, 700 mil pesos para el IFAI a lo mejor es carísimo, 700 mil pesos para la Administración Pública Federal creo que es bien barato.

Y ahí es donde quiero hacer este ejemplo de recursos ilimitados, el donativo que nos dio Banco Mundial fue de aproximadamente 100 mil dólares, gracias a la micro devaluación o desliz del peso, ya es un poquito más de un millón de pesos, el IFAI pondrá otra parte correspondiente y nuevamente es para hacer un diagnóstico en toda la Administración Pública Federal, es decir, estamos conscientes de que a través de la tecnología, a través de donaciones mundiales, a través de la preocupación tenemos que dedicarle tiempo y esfuerzo a la labor archivística de este país.

Coincido con Carlos Román, no vamos a pelearnos con el AGN, vamos a trabajar juntos, tenemos mucho que hacer, tenemos muchas esferas de coincidencia, trabajemos en ellas y en lo demás cada quien dediquémonos a lo que nos tenemos que dedicar, creo que hay de verdad mucho que podemos hacer juntos, posibilidades de modernizar esta labor archivística de manera muy rápida, muy barata, en algún momento creo que fue en Cancún, se sorprendía alguien de Estados Unidos del uso de SISI y de lo fácil que era el uso de esta tecnología y decía en Estados Unidos la mayoría de las solicitudes se manejan por la vía del correo, del correo postal, no tenemos nada que se le parezca al SISI.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



78

DR © 2005.

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

Llegamos tarde al acceso a la información, llegamos tarde a la labor archivística, aprovechemos las ventajas que nos da la tecnología, si ya llegamos tarde hagámoslo desde el principio desde la manera que resulta más barata y creo que en ese sentido podemos realmente aprovechar todo eso.

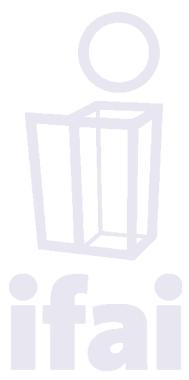
Quisiera simplemente cerrar dándole las gracias a todos los panelistas, tenemos puntos de vista algunos distintos, pero la gran mayoría complementarios, creo que todos estamos absolutamente de acuerdo en la necesidad de valorar la labor archivística y la necesidad de entender que sin documentos no hay historia, no hay pasado, no hay presente, pero tampoco hay futuro.

Entonces la única manera de construir un México mejor, con ciudadanos militantes, que no se traguen un catecismo nacional, sino que aprenden a ver la historia en los documentos y a descubrir la verdad por ellos mismos está en la posibilidad de construir una memoria archivística de este país. Es nuestra responsabilidad, la acometemos, y agradecemos mucho su presencia.



# transparencia

2005 Semana Nacional



# MESA 3

## ¿CUÁNTO VALEN MIS DATOS PERSONALES? EL PRECIO DE LA VIDA PRIVADA

### Ponentes:

**David Banisar.** Especialista, analista y autoridad mundial en temas de acceso y confidencialidad, pertenece a la organización estadounidense Privacy International.

**Isabel Davara.** Abogada y especialista en datos personales del despacho Davar & Davara de España.

**Mauricio Domingo Donovan.** Abogado y Director Jurídico de Microsoft en México.

**Gustavo Adolfo Bello.** Profesor jurista, Coordinador General para temas laborales. Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

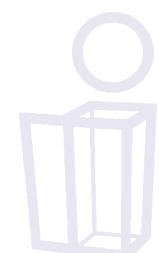
**Horacio Aguilar Álvarez de Alba.** Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

### Presentador:

Esta Mesa se refiere a uno de los temas más delicados y más importantes para la configuración del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Esto es, para la determinación de los límites entre lo público y lo privado, y aún más, los límites entre lo íntimo y lo privado.

Esta mañana abordaremos el tema de la protección de los datos personales, no sólo desde los posibles abusos de la autoridad sino también de la invasión de las empresas, el comercio y el lucro en la esfera de la privacidad, ¿cómo?, ¿bajo qué reglas? y ¿hasta dónde?

transparencia  
Semana Nacional  
2005



ifai

**Ponente: David Banisar. Privacy International**

(Traducción) Muy buenos días. Gracias a todos ustedes por haberme invitado, es un placer estar aquí.

Tengo el privilegio de ser el primer orador, creo que vamos a establecer las bases, cuando menos para la forma de cómo como organización de derechos humanos consideramos la vida privada y desde la globalidad, desde la perspectiva global, y ver también las relaciones de esta información y la protección de los datos personales.

Primero permítanme decir cómo consideramos lo que es la confidencialidad o la privacidad.

Privacy International es un grupo que tiene su base en Londres y trabajamos a nivel mundial en diferentes temas, lo que es la confidencialidad, libertad de expresión, libertad de información.

Nosotros trabajamos con la privacidad y ésta la consideramos con cuatro diferentes tipos de temas:

La primera es el derecho de la privacidad, cómo se relaciona con la integridad corporal de la gente.

Con esto lo que queremos decir son los temas relacionados, por ejemplo, con las pruebas de consumo de drogas o condiciones médicas que una persona puede tener y también cómo el cuerpo de una persona se puede controlar por parte del Estado y el patrón.

El segundo tema es la secrecía o privacidad del hogar, es decir, cómo está protegido el hogar de la invasión por parte de los gobiernos o de las entidades privadas a través de diferentes medios.

El tercero es la privacidad de las comunicaciones, el derecho de tener comunicaciones privadas por medio de los teléfonos, por Internet y por supuesto todos los otros tipos de temas relacionados que uno discute y que uno quisiera que no se hiciesen públicos.

Finalmente, y algo muy importante para los temas que tiene que ver con la transparencia y su semana de transparencia, es la privacidad de la información personal o datos personales. En Europa se llama protección de datos, es decir, las leyes que protegen el uso de información personal, qué es lo que se puede recopilar, quién puede exigir información, cómo se puede utilizar, cómo se puede disseminar o difundir.

Permítanme decirles que por supuesto hay mucho traslape entre estos temas, por ejemplo en la privacidad de los datos personales que se relaciona mucho en estas épocas con Internet, con la privacidad de las comunicaciones, con temas como la recopilación de lo que son los sitios que uno visita y esto puede ser tan personal como algo que uno tiene, por ejemplo, si está visitando a un amigo, alguien que tiene SIDA o que utiliza drogas. Puede tener cierta información sobre ustedes, sobre su familia, cualquier cosa personal que puede estar en su historial médico, o los periódicos, cuáles son los periódicos que ustedes leen o las filosofías que ustedes tienen.

O sea que hay mucho traslape entre estos cuatro temas, pero tratamos de mantenerlos de manera separada conceptualmente.

Ahora, de cómo consideramos que es importante la privacidad, pues es que la consideramos que es el definir la relación entre los individuos y la sociedad. No creemos particularmente que ésta se deba extender, por ejemplo, a las corporaciones.

Las corporaciones tienen reglas de confidencialidad quizás, pero como no son seres humanos no vemos este concepto de secrecía como debe de ser, como algunas leyes lo tienen.

Y nosotros pensamos que esto es un mal uso de esta palabra, pero la relación entre la privacidad, el individuo y la sociedad. Por ejemplo, la relación entre una persona y el gobierno, la relación entre una persona y una corporación comercial o su patrón o entre dos vecinos.

La secrecía define como debe de reconocerse éste de muchas palabras y es importante porque vemos que la secrecía es igual que el derecho a la información, pues se ve como uno de los derechos subyacentes que nos da poder a los demás.

Por ejemplo, si ustedes no tienen la capacidad de pensar de manera privada y de pensar exactamente cuál es su filosofía personal; es más difícil tener una libertad, una libertad de religión o libertad de expresión, sin tener la capacidad de pensar por uno mismo primero para tener ese espacio personal.

Así que permítanme hablar de qué es lo que está sucediendo a nivel universal, es un campo de crecimiento, yo ya he estado en este campo durante unos 15 años y cuando comencé a trabajar en lo que se refiere a la privacidad en los Estados Unidos fue, era una idea que estaba bien reconocida.

El concepto de la privacidad se puede encontrar en las filosofías desde la Biblia y otros textos religiosos también, pero como derecho legal a la privacidad no se ha desarrollado suficiente hasta quizás después de la Segunda Guerra Mundial.

Cuando comencé a trabajar en los Estados Unidos, había muy pocas leyes en ese país y no estaba bien reconocido esto, pero desde que surgió Internet el tema de la privacidad, creo yo que cada vez es más reconocible para las personas, se percatan de esto, porque antes había alguna computadora gigantesca con una base de datos sobre uno. Ahora todo mundo sabe que Internet es una serie de pequeñas computadoras con pequeñísimas computadoras que tienen información sobre ustedes.

Obviamente todos hemos escuchado lo que es el robo de identidad que es prevalente en los Estados Unidos,

quizás todos tenemos direcciones de correo electrónico y recibimos esto todos los días por correo *Spam*, así que hay diferentes datos donde se ve que la privacidad se reconoce más debido a Internet, pero también tiene el efecto de que ahora la gente lo reconoce debido a los historiales médicos.

Es obvio que un historial médico no nada más lo tiene su médico, sino también una base de datos gubernamental en algún lugar o la base de datos de una compañía de seguros, o sea, que ahora la gente ve que hay un incremento en la conciencia sobre este tema.

Los europeos han estado a la vanguardia, éste es el efecto de lo que sucedió durante la Segunda Guerra Mundial donde las primeras computadoras o sistemas tipo computadoras se utilizaron con diferentes registros para relacionar a la gente con antecedentes religiosos y políticos, y funcionó bastante bien, desafortunadamente, así que después de la Segunda Guerra Mundial los derechos internacionales crecieron, entonces la privacidad se incluyó en la Declaración Nacional de Derechos Humanos.

Y la mayoría de los tratados internacionales lo tienen, cualquiera que tenga que ver con derechos humanos tanto a nivel regional, como internacional reconocen algún tipo de privacidad.

Y también ahora en casi todas las constituciones del mundo existe y yo tengo reconocimiento de haber leído casi todas las constituciones en el mundo, o sea, que se las puedo decir con autoridad o cuando menos eso es lo que dice mi investigación que he hecho. Por lo tanto, existe un reconocimiento internacional y nacional también.

A nivel de la Unión Europea; la Unión Europea ha ejercido mucha influencia y en los últimos años han tenido una directriz sobre la protección de datos que regula la recopilación de información personal, quién la puede tener, cómo la pueden tener y cómo se utiliza.

Y si es información sensible que incluya cosas como condiciones médicas, religión, filosofías políticas, aspectos sindicales, entonces no se debe recopilar a menos que existan obstáculos que se tengan que salvar y no se puede utilizar sin tener reglamento y normativa muy seria. Esta es la información sensible que se puede utilizar de una manera u otra.

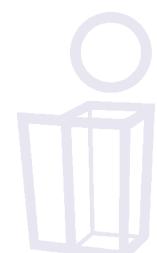
Ahora, la filosofía de la Unión Europea que ha sido adoptada para todos los miembros de la Unión y también de otros países, muchos del Este y de la parte Central, es el *Defot Global*, es lo que se va a utilizar.

# transparencia

## 5

## 2015

### Semana Nacional



ifai

Esto le ha mostrado, por ejemplo, que hay alrededor de 60 países en el mundo que han adoptado leyes sobre la privacidad, leyes muy completas y casi todas éstas se basan en el modelo de la Unión Europea, por ejemplo, Canadá habla mucho sobre recabar información que se basa en el modelo de la Unión Europea, igual que Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Chile y muchos otros países.

Los Estados Unidos es único y singular y no tiene esta ley tan exhausta sobre privacidad y, bueno, esto ha tenido ciertos efectos, como lo es el robo de identidad y creo que esto es prevalente en Estados Unidos.

Y hay leyes sectoriales, en el siguiente panel vamos a hablar a cerca de las leyes sobre los expedientes clínicos y hay leyes sobre otros temas también. Pero los Estados Unidos es único y singular en el mundo y sinceramente el resto del mundo está siguiendo más o menos el modelo de la Unión Europea, más que otro modelo.

Ahora, en cuanto a por qué es importante esto, se ven dos diferentes modelos y vemos que existe lo que es el *Defot* en Estados Unidos que nada se protege, nada más en áreas muy limitadas, esto es por omisión o hay cosas, por ejemplo, como una nueva tecnología que se está desarrollando en Estados Unidos, la información personal de esta nueva tecnología no necesariamente es información protegida hasta que el Congreso estipule esta ley, así que se crean estos efectos; hay muchos registros en Internet que no están protegidos, pero los registros de Cablevisión sí o televisión por cable, porque hace mucho tiempo el Congreso adoptó una ley sobre la protección de la televisión por cable.

Así que si uno está en Internet no está protegido específicamente, pero si uno está navegando en la televisión por cable probablemente sí esté uno protegido.

Así que esta ley sectorial tiene también sus desventajas desde la perspectiva de negocios puede ser más eficiente, pero eso se lo voy a dejar a los otros miembros del panel para que hablen al respecto, ya que no estoy aquí para hablar de esto.

Ahora, permítanme terminar diciéndoles una descripción de cómo veo la privacidad en cuanto a la transparencia, creo que estos son derechos complementarios.

La libertad de información y la privacidad, ambos tienen que ver con la persona, y cómo esta persona individual y el gobierno se relacionan entre sí. Así que la libertad de información es hacer que el gobierno sea transparente, y la privacidad tiene que ver con la protección de individuos, de personas físicas. Así que ahí existe esta gran relación entre ambos.

Ahora, yo lo veo como complementarios, así que, por ejemplo, conforme su Constitución aquí, ustedes no tienen ley de privacidad, pero sí de libertad de información, que permite que la gente tenga acceso a sus propios registros personales, y en la mayoría de los países la protección de datos, esta ley de privacidad le permite a la gente tener acceso de sus propios registros.

Así que la ley de privacidad le permite a la gente tener acceso de sus propios registros, así que las leyes sobre privacidad las utilizan las personas con frecuencia para hacer transparente lo que la entidad gubernamental hace con relación a ellos.

Aquí hay un traslape, por supuesto. Muchas veces el gobierno tiene un registro que puede ser de información personal, pero también es necesario debido a la transparencia. Y también en ocasiones hay situaciones sencillas y hay veces que

son difíciles, las situaciones fáciles, creo yo. Y ya que tengo ambas cachuchas como Director de Información de este proyecto para Privacy International manejo ambos temas para tratar de equilibrar esto en mi cabeza, lo que no es muy fácil necesariamente.

Y se tienen temas, por ejemplo, que están relacionados con un empleado gubernamental que actúa en su capacidad oficial, personalmente y creo que a nivel internacional dice que esto no se debe de considerar como información personal. Para un servidor público que existe un memorándum simplemente porque el nombre del empleado está en ese memorándum, no quiere decir que él es dueño de esta información, podría sostenerse para otros propósitos. Puede ser alguna relación de que este nombre no debe ser público, pero no se debe de considerar bajo el nombre de privacidad.

También cosas con los gastos gubernamentales. Hay problemas, por ejemplo, han escuchado de la Unión Europea y los Estados Unidos que están luchando sobre subsidios agrícolas, de cuánto dinero reciben los campesinos o los productores, y creemos nosotros que sí reciben una gran cantidad de subsidio gubernamental, el agricultor es como la familia real en el Reino Unido, recibe millones de euros al año en subsidios agrícolas.

Esto, no porque sean individuales o porque tengan una discapacidad o porque trabajan para el gobierno durante algún tiempo y deben de recibir un subsidio, sino que reciben este dinero debido al negocio que están haciendo, y el negocio es el agrícola.

Así que no creemos, por ejemplo, que ese tipo de información personal deba de considerarse como información personal, información relacionada con el trabajo que estén realizando, que podría ser información personal en algunos casos, pero cuando hablamos acerca de los gastos gubernamentales, uno debe de tener un umbral más alto de lo que se considera información personal.

Ahora cuando uno va más allá de estos casos sencillos entramos a los más difíciles, por ejemplo, los registros de alguien que ha sido arrestado por un acto delictivo. A veces esto puede ser información personal, a veces no.

Lo mismo se refiere con los registros de tribunales, sobre todo relacionados a divorcios, si es información financiera susceptible o sensible sobre estos registros, no necesariamente uno quiere que estén disponibles,

los registros acerca de los niños o de los hijos de divorciados. Quizá no quieran que esto sea público.

Y después nos metemos ahora en otro tipo de cosas. Así que cuando uno llega a ese tipo de temas se deben de considerar cómo se van a equilibrar ambos derechos, y hay muchas leyes que lo hacen, al poner una prueba de equilibrio, o es lo que han dicho los tribunales, por ejemplo, en Estados Unidos la Corte Suprema tiene varios casos donde se ha decidido que se necesita equilibrar los temas de privacidad y libertad de información, aún cuando la Ley de Libertad de Información en Estados Unidos no habla específicamente al respecto.

Por ejemplo, no han permitido la liberación de diferentes tipos de registros, y se debe de entregar éstos. Los de autopsia, donde se muestra que puede haber un gran daño para la familia y muy poco beneficio al público, éstos se han retenido.

Lo mismo se aplica con los registros de los astronautas y de sus voces reales. Por ejemplo, cuando se destruyó el Challenger la transcripción se emitió, pero no necesariamente las voces, porque se iba a hacer un daño que no demostró que no era mayor que el beneficio. Así que existen casos donde hacen eso en los Estados Unidos, en otros países como Irlanda, Sudáfrica, Canadá, adquieren estas pruebas de equilibrio, de balance, que son un poco más formales y cada vez que sale un caso donde hay información personal que por ejemplo no sea de un empleado gubernamental o lo que sea, entonces el Tribunal va a examinar los beneficios de ambos lados o el Comisionado de Información en Irlanda, sé que haría esto, y después llegarían a una decisión.

Por lo tanto, no es algo donde sea sencillo determinar en cada uno de los casos, pero obviamente se debe de trabajar con los principios de que la transparencia es importante al igual que la integridad de la persona, ésta también es importante.

Por ejemplo, no es muy probable en ninguna ley que los registros médicos o expedientes clínicos se liberen, a menos que haya un interés público para que estos expedientes se enseñen. Así que muchas veces ustedes no pueden saber esto.



**Ponente: Isabel Davara. Abogada y especialista en datos personales del despacho Davar & Davara de España**

Pues muchas gracias, buenos días a todos. Gracias al IFAI por invitarme.

El título de esta Mesa es ¿cuál es el valor de mis datos personales?

El valor de mis datos personales es absoluto, es todo, ya he terminado.

Como decía mi antecesor, se puede tomar esta protección de datos respecto de muchos puntos de vista, les podría hablar respecto de tres puntos de vista:

Uno, respecto del titular de los datos. Cada uno de nosotros, personas físicas que somos titulares de los datos personales, ese va a ser el enfoque de mi charla, pero me van a permitir seguir metiéndome un poco con los compañeros de la Mesa.

Otro podría ser desde el punto de vista comercial, de los intereses comerciales de las empresas privadas que tratan nuestros datos personales. Ese podría ser otro y como verán son perspectivas bien distintas.

Y finalmente podría ser uno doctrinal, uno dogmático, que es un poco elevado pero les voy a dejar también un poco el expuesto.

Este punto de vista doctrinal sería, que es un poco también lo que quiero que nos llegue a la conciencia de cada uno de nosotros, que el derecho a la protección de datos de carácter personal es un derecho fundamental. Aquí tendrían que girar todas esas posiciones de esta Mesa.

Es un derecho fundamental de tercera generación, es decir, surge cuando las sociedades comienzan a desarrollarse hasta un punto tal que las herramientas de tecnología que se usan en el tratamiento de la información personal, presentan una potencialidad, un riesgo al tratamiento de nuestra intimidad.

Y utilizo este tema de intimidad sabiendo que es el concepto o el término que más cercano nos va a resultar a todos, porque no conocemos los datos personales. Pero intimidad no son datos personales.

Intimidad es diferente a privacidad. Privacidad es una palabra que no existía en el Diccionario de la Real Academia Española, hasta hace como cinco años y era una traducción, una transposición de la privacy anglosajona. Nosotros no teníamos ese término pero lo utilizábamos.

Pero qué queríamos decir con esto, de qué estamos hablando cuando hablamos de privacidad, que nos gusta más hablar de privacidad que de intimidad, porque aparte me estoy refiriendo a otra cosa.

Privacidad es este ámbito de cada uno de nosotros, este ámbito mucho más profundo que la intimidad, que desconocemos. Y les digo bien, cada uno de nosotros desconocemos cuál es nuestra privacidad.

Podemos saber cuál es nuestra intimidad y fijarla, cada uno de nosotros podemos decir: esto es íntimo para mí y esto no lo comparto con cualquiera. Porque conocemos cuál es nuestra intimidad.

Pero sabemos cuál es nuestra privacidad, porque ¿qué significa la privacidad?; es ese perfil de la persona que surge del tratamiento de nuestra información personal, mediante estas herramientas tecnológicas, y les aseguro que lo desconocemos.

Siempre les pongo el ejemplo de cada uno que tengamos una tarjeta de algún centro comercial, de éstos de pagar, asociado a un centro comercial. Estos centros comerciales, estos bancos, estas entidades financieras, estas aseguradoras, estas grandes multinacionales llegan a tener, de cada uno de nosotros entre 150 y 200 datos personales.

Les pongo el ejercicio de que cada uno de ustedes intente decir 150 datos de ustedes mismos, no les estoy diciendo de un tercero, digo de ustedes mismo.

Entonces ¿quién les conoce mejor El Palacio de Hierro?, perdón, yo hubiera puesto otro ejemplo en España, ¿El Corte Inglés o ustedes? A eso me estoy refiriendo con privacidad, a eso me estoy refiriendo con datos personales y con tratamiento de información personal, a ese perfil que cada uno de los bancos: que BBVA, que Santander, que HSBC, que cada uno de los bancos conocen de ustedes y eso no es un tratamiento ilícito, no tiene por qué serlo.

Pero ahora lo ligo con lo siguiente, ¿cuándo no es ilícito ese tratamiento? Cuando yo titular de los datos lo conozco y en la mayoría de los casos lo consiento.

Toda esta teoría de datos personales, que como decía el señor Banisar, viene de una teoría mucho más europea, la podemos remontar, no digo normativamente hablando que sí hay unas recomendaciones para el año 73 y 74 y un convenio del año 80, los estadounidenses dicen que tienen una ley por ahí perdida, pero como decía el señor Banisar, los estadounidenses, él educadamente decía que son únicos. Bueno, pues sí, únicos porque hacen ellos lo que quieren, únicos en el mundo en ese sentido sí.

¿Pero los demás países del mundo?, todos intentamos seguir una línea que significa que los derechos del individuo están por encima del mercado. ¿Entienden? Esa es la única diferencia entre la posición estadounidense y la posición del resto del mundo, la posición única estadounidense y la posición del resto del mundo. Pero eso no quiere decir, y aquí me niego y siento ser tan apasionada, pero es que es como la falacia de los que intentan defender una posición absolutamente mercantilista, y no me entiendan mal, yo tengo un despacho de abogados, es decir, no vivo del aire y además los abogados no somos conocidos precisamente por nuestro mecenazgo.

Pero no me entiendan mal, la protección de los derechos del individuo no tiene por qué aplastar, es decir, la deficiencia mercantil, al revés, no tiene por qué aplastar los derechos del individuo, se pueden

conjugar y un negocio no es más eficiente aplastando los derechos del individuo, que eso es una falacia, eso es lo que me duele de la perspectiva absolutamente mercantilista.

Les digo, yo me gano la vida asesorando empresas, así que tengo que ver cómo pueden conseguir, tratar nuestros datos de manera eficiente sin gastar demasiado dinero, pero respetando nuestros derechos individuales.

Como les decía, esto surge normativamente hablando, de una sentencia muy conocida del Tribunal Federal alemán del 83 en el que se expuso o se concluyó lo que se ha dado en llamar el Derecho a la Autodeterminación Informativa, que así los que nos dedicamos a esto le cambiamos la v chita por la c y lo llamamos Derechos a la Autodeterminación Informática.

¿Qué quiere decir? Que los titulares de los datos, cada uno de nosotros, cada uno de ustedes que están ahí sean o no sean servidores públicos, porque siento liarme, pero esta distinción de si son datos personales o no son datos personales. Si son datos personales, lo que pasa es que no entran dentro de la protección porque hay una excepción al consentimiento o una excepción al tratamiento, pero ustedes servidores públicos también son titulares de derechos fundamentales.

Lo que pasa es que cuando entran ustedes en el negocio de servir al Estado, entonces ceden parte de sus derechos fundamentales, pero los ceden pero los tienen, de tal modo que si salen del ámbito público los vuelven a recuperar. Y es más, como estaba diciendo el señor Banisar, hay que ver en ese momento si para un lado, o sea para un fin determinado sus derechos, sus datos personales ceden y para otro no, pero siguen siéndolo, es muy importante esa distinción, no es que no sean datos personales sino que se excepcionan al tratamiento, se excepcionan, podemos tratarlos porque ustedes, digo, para los que sean servidores públicos.

Pero es importante eso porque, y ha mediado otra vez los derechos de autodeterminación informativa, es importante porque cuando se dice qué es dato de carácter personal. Igual que hubiera podido terminar mi charla diciendo todo es el valor de mis datos personales.

Dato personal es casi todo, porque información personal es cualquier información concerniente a una persona física identificada o identifiable, cualquiera.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

Este micrófono que estoy utilizando ahora, ese es un dato, pero como yo lo utilizo y ustedes saben que estoy aquí dando una charla se convierte en información personal, el micrófono.

No sé si estoy llegando a ustedes, digo, todo es información personal en cuanto me concierne a mí. Entonces es muy fácil la definición aunque nos duela.

Bueno, entonces, ¿qué les quiero dejar claro de todo esto? El valor de mis datos personales es absoluto, es la única diferencia, el único valor añadido hoy en día, porque como todos los procesos están estandarizados, están automatizados, no añaden nada, pero cuanto más conozcan a su cliente eso es lo que añade, pero claro, cuando les digo todo poniéndolo con ese derecho de la autodeterminación informativa, que quiere decir que el titular de los datos es el único que decide quién, cómo, dónde y cuándo se tratan sus datos, el valor de mis datos personales es el que yo le ponga. Si yo decido que quiero darlos a cambio de un CD que me regalan, está bien, pero yo decido.

La única diferencia en todo esto es que el eje central en la protección de datos de carácter personal es el consentimiento, el titular de los datos consiente y con ese consentimiento ya podemos sacarlo, que el titular de los datos unido a una finalidad decidida.

Entonces, tampoco son tantas trabas para los negocios, es sólo hacerlo bien. No es que la protección de datos vaya a implicar cortes a los negocios, ni faltas de eficiencias empresariales, lo que va a pasar es que van a tener que empezar a tratar nuestros datos de carácter personal de manera lícita y leal.

Con esto quiero decirles que una ley, una normativa en protección de datos en países de nuestro entorno, no sólo por nuestra tradición histórica, sino porque como bien decía mi antecesor esa es la tendencia en todas partes del mundo y salvo la posición única estadounidense es absolutamente imprescindible una ley que cuente con principios, con derechos y con un procedimiento, que se establezca una autoridad administrativa e independiente, un órgano de control que sea capaz de resarcirnos o de tutelar mejor dicho el ejercicio de los derechos por cada uno de los ciudadanos, por cada uno de los titulares de los derechos y esto se puede hacer de manera eficiente sin que cause una traba a los negocios o a estos grupos de presión que están impidiendo el desarrollo más rápido de las leyes.

**Ponente: Mauricio Domingo Donovan. Abogado y Director Jurídico de Microsoft en México**

Antes que nada quiero agradecer al IFAI mi invitación, es verdaderamente importante para nosotros como sector privado tener una presencia en este tipo de eventos para dar a conocer cuál es nuestra opinión y en este mundo, en esta democracia, en estos nuevos tiempos, creo que el sector privado juega un papel fundamental, puesto que es precisamente el sector privado el que agremia a la mayoría de la población, de alguna manera ya sea desde el punto de vista de consumo o desde el punto de vista de empleo.

La buena noticia es que tenemos muchos puntos en común y la buena noticia también es que tenemos muchos puntos de divergencia que creo que son positivos.

Voy a empezar diciendo tres cosas, la realidad de las cosas, yo no sé si sea bueno o malo, no lo he decidido, pero no somos la Unión Europea, nuestro socio comercial

principal es Estados Unidos, entonces, en lugar de hacer un esbozo de preocupaciones que tengo respecto a la iniciativa del senador García Torres, pensé, no sería mejor tomar lo mejor de los dos mundos.

Decía David que la directiva de la Unión Europea respecto de privacidad de datos lleva 10 años. Y, en efecto, lleva 10 años y el robo de identidad sigue siendo un problema en Estados Unidos y en el mundo, el problema de *Spam* sigue siendo un problema en Estados Unidos y en el mundo. Entonces, llevan 10 años como pioneros en el tema, pero el problema no se ha resuelto.

Sin embargo, la directiva de la Unión Europea y la tendencia europea tiene cosas muy salvables y yo creo que tenemos la gran oportunidad de tomar la experiencia que se han vivido en otras naciones para poder hacer una legislación *ad hoc* y tratar de mejorar aquellas legislaciones que existan en el derecho comparado.

Esta es mi opinión personal, no necesariamente representa la opinión de la empresa para la cual trabajo, ni mucho la industria, no obstante, sí se basa mucho en la experiencia que he tenido tanto en el sector privado, como en empresas de tecnologías de la información.

Ya se ha definido el derecho a la intimidad, no es necesariamente lo mismo que el derecho a los datos personales, son género y especie. Y lo que nosotros queremos regular es el derecho a la intimidad. Isabel decía acertadamente los datos personales son todo, cómo regulamos todo. En nuestra realidad tecnológica cómo es que regulamos el todo.

Representa un reto en los países, especialmente con una tradición jurídica civilista, es muy difícil regular el todo.

Dentro de los datos personales es muy importante definir cuáles son ese todo y cuál es la información verdaderamente sensible o sensitiva o qué es confidencial o qué puede afectar que otras personas lo conozcan.

Por supuesto los datos personales deben de excluir cualquier información de carácter público. La información de carácter público se rige por otro tipo de legislación, como puede ser el IFAI.

Decía yo, la privacidad es el género y la protección de datos es la especie. Y la intención es preservar la integridad precisamente de la información, es un necesario, es una actividad que sí tenemos que tomar

de frente, que sí tenemos que llevar a cabo, que sí hay muchos riesgos, y que sí es necesario legislar, pero de manera adecuada, de manera medida.

Y aquí voy a resumir los dos modelos diferentes. El primer modelo es una legislación combinada con disposiciones reglamentarias especiales y la autorregulación. Decía David acertadamente que las corporaciones no necesariamente tienen que estar reguladas de manera específica respecto a la privacidad de datos, y es cierto.

Nosotros, cualquier empresa, la que sea, la miscelánea de la esquina o la transnacional más grande regula precisamente en base a sus tendencias de compra, a sus tendencias de necesidad de mercadeo, si son datos personales, no son sensibles, no son sensitivos, no van a afectar, al contrario los van a beneficiar.

Si yo tengo un servicio de televisión de pago, y saben que me gusta el fútbol americano, pues me van a llegar las promociones de fútbol americano, si quiero pagar menos, sí quiero que me lleguen.

El modelo dos, que es más o menos, muy resumido, por supuesto, la iniciativa del senador García Torres, es la creación de una autoridad reguladora de datos personales, que es la institución de registros y tiene restricciones amplias y previas de tratamientos de datos, es decir, todo está prohibido, salvo que yo te diga lo contrario.

Nuestra posición, y lo vamos a ver un poquito más adelante, vamos a tomar el tema de "opt-in y opt-out", y tampoco radical que todo está permitido. Hay que tener un modelo mixto de cómo es que se debe de manejar la situación.

El tema de autorregulación, en la medida que las corporaciones a nivel mundial tienen más injerencia en la sociedad, cualquier corporación grande tiene una política, aunque sea muy primaria de empresa socialmente responsable. Las empresas mexicanas son un gran ejemplo de ello, son empresas socialmente responsables, y toman una preocupación por una serie de temas, incluyendo los datos personales.

Si bien es cierto que el banco tiene muchísima información que detentan, finalmente es para prestarles un mejor servicio a ustedes los consumidores del banco, sus tendencias de compra emiten mejores productos para tratar de satisfacer las necesidades de sus clientes.

Y respecto a la autoridad reguladora, tendría que ser una nueva, porque, por ejemplo, la que más se



ifai

90

asimilariá, porque son complementarias sería el IFAI, pero el IFAI regula una relación de supra-subordinación, la relación del gobernado con el Gobierno.

La relación de datos personales es de coordinación, son de actos de comercio, son entre particulares. Y eso no es una garantía individual, eso no es el derecho a la privacidad que nadie puede ser molestado en sus bienes, posesiones, el artículo 16 constitucional. La garantía individual protege contra actos de gobierno.

Son cosas completamente diferentes. Tendríamos que tener una autoridad diferente que detentara todos los datos personales y hubiera una cola de gente diciendo: Yo sí quiero recibir información de estos bancos, de esta televisión de paga. ¿Pasarán?

La aceptación tácita es un concepto muy bien aceptado en el derecho mexicano. La aceptación expresa también lo es, pero la tácita tiene el mismo valor jurídico que la aceptación expresa.

Habrá que considerar si queremos tener una autoridad independiente, diferente y nueva para regular base de datos, tomando en cuenta, además, que el tema de privacidad de datos no necesariamente tiene que ver con tecnologías de la información, se obtienen datos personales con un edecán afuera de un supermercado tomando una encuesta.

Una base de datos es todo, como decía Isabel, puede ser mi archivero, puede ser una base de datos muy sofisticada, puede ser *main frame* de un banco, pero también puede ser una hoja de papel con datos personales.

¿Cómo vamos a regular eso? ¿Tenemos la sofisticación tecnológica hoy en día para hacerlo? Ojalá y lo tuviéramos, pero la realidad es que no.

La base de lo que nosotros consideramos que puede tomar lo mejor de los dos mundos es el aviso de privacidad, es decir, yo estoy recabando esta información y esta información es tuya y es privada y la voy a utilizar de equis o ye manera, ese es el objeto primario.

Por ejemplo, voy a solicitar una tarjeta de crédito, bueno, pues la información que estoy solicitando de ti es para la tarjeta de crédito.

Diario puedes haber objetos secundarios, es cierto, hay venta de bases de datos. Hay gente que te habla por teléfono para ofrecerte servicios que tú no quieres recibir, hay gente que se aparece en tu casa y te ofrece servicios que tú no quieres recibir.

Esa venta de base de datos que tiene un efecto secundario sí se tiene que regular y sí tiene que ser con el consentimiento expreso de las partes. Pero el objeto primario no debe de ser más que con consentimiento tácito.

Como decía yo, los avisos de privacidad deben de ser tanto *on line* como *offline*. La realidad mexicana, yo creo que la mayoría de los datos personales se recaban por teléfono o llenando formas, la verdad es que creo que muy pocos datos personales en México se recaban vía Internet o en línea de cualquier forma.

Vamos a tocar brevemente el tema de los opt-in y opt-out. Está la presunción de aceptación de recolección y uso mediante avisos amplios de privacidad, para tanto el objeto primario como el secundario.

Esa primera premisa opt-out. Yo tengo el derecho de utilizar tus datos personales para ir con el buró de crédito y solicitar una tarjeta de crédito a tú favor, para eso lo necesito.

Y opt-out cuando hay avisos de privacidad razonables por objeto primario, es decir, autorizo que pidas mi información al buró de crédito, todos los firmamos cuando llenamos una solicitud de tarjeta de crédito, ese es el fin de la información que estoy recabando.

¿Cuándo es que vamos a usar opt-in para el objeto secundario? Siempre que sea información sensible, como puede ser información médica, como puede ser información de preferencias sexuales, como puede ser información de preferencias religiosas o cuando va a haber una divulgación subsecuente a terceros.

Esa base de datos yo la voy a utilizar, la voy a vender a una empresa de telemarketing, por ejemplo, para ofrecer una gama de servicios que a mí no me interesan. Ese sí tiene que ser con un consentimiento expreso.

¿Cuáles son las obligaciones y la autorregulación a la que me refiero? Pues tiene que ver notificación de esa limitante a terceros, esa declaración unilateral a la cual yo me obligo, cuando tú me das esos datos personales, yo me tengo que asegurar que el tercero a quien le voy a dar esa base de datos, si tú deseas que se la dé, cumpla también para que a su vez si él lo da a terceros, tenga su obligación de privacidad.

Y el cumplimiento de las limitaciones por terceros es la base para que este esquema de autorregulación funcione.

Evidentemente cuando tú contratas un servicio en línea, además de los avisos de privacidad, hay una relación contractual, cuando tú das *acepto* a un contrato, que le llamamos "clic-up", es una relación contractual, nadie lo lee, les recomiendo que lo lean porque ahí es donde vienen los términos de privacidad de servicios en línea y muchas otras cosas referente a los servicios que van ustedes a obtener respecto de la página que sea en comento.

Evidentemente entre sociedades afiliadas o de control común y de uso interno, pues es como decía David, entre corporaciones es muy difícil cumplir con la privacidad de datos personales.

Imagínense ustedes la iniciativa del senador García Torres, tiene una disposición en donde dice que no podemos transmitir esos datos a otra jurisdicción, que no tenga por lo menos los niveles de protecciones

similares, iguales, a los que esta ley establece. Nuestro socio principal es Estados Unidos.

En el caso Microsoft, bajo esa disposición, no podría compartir la nómina, que por cierto paga el corporativo. Sí podría, le tengo que buscar y le tengo que dar la vuelta.

Pero el fin de una ley es que verdaderamente proteja de manera sensata, sin estar buscando los hoyos y recovecos para poder cumplir con disposiciones tan sencillas como es compartir la nómina o cuántas ventas tuve este año o este mes en México.

Y finalmente, la relación de causahabiente que es muy similar a la relación de empleado o empleador y muchísimas otras que pudiéramos pensar.

Uso y revelaciones protegidos. Pues la protección de derechos de prevención de riesgos inminentes y cualquier otro caso previsto por ley estará excluida de los datos personales.

Si yo tengo el requerimiento de un Tribunal Judicial para revelar la información que me requiera, pues estaré obligado a hacerlo y eso evidentemente es una excepción a datos personales.

Aspectos de protección. Es el establecimiento y mantenimiento de salvaguardas mínimas de protección técnicas administrativas y físicas y eso sí lo podemos definir.

¡Oye tú! empresa que detentas una base datos, estas son las reglas de seguridad que tú vas a tener para salvaguardar precisamente esos datos personales. Y esto es mucho más fácil de definir que tratar de definir cómo voy a trabajar mi archivero o la información que tengo aquí que es datos personales y, evidentemente los criterios de precaución razonable.

Finalmente el acceso a la información que es la regla general por parte de los individuos a siempre tener acceso a la información que recabaste.

¡Oye!, el ejemplo que tenía Isabel, ¿tú, banco, cuánta información tienes mía? Porque yo nada más te di mi nombre, mi dirección y referencias crediticias, ¿pero qué otra información tienes?

– Bueno, sé que vas a comer a este restaurante tres veces al mes.

– Bueno, quiero saber y tengo el derecho de decirte que no quiero que la uses.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2010



ifai

Esa premisa expresa, esa parte activa por parte del tenedor de los datos personales debe de seguir y se debe de cumplir.

El establecimiento de excepciones como el que comentábamos entre corporativos, entre Gobierno y el procedimiento accesible y sumario de resolución de controversias.

En vez de tener una autoridad, por qué no utilizamos eficientemente las agencias que ya tenemos. Yo creo que la agencia gubernamental *ad hoc* para esto precisamente sería PROFECO porque estamos hablando de actos de comercio, cómo es que estos comerciantes utilizan los datos personales. Te puedes ir por la vía administrativa, por PROFECO o si lo determinamos como un acto ilícito que lo debemos de hacer, tiene siempre la vía civil por parte de los tribunales.

**PONENTE: Gustavo Adolfo Bello. Profesor jurista, Coordinador General para temas laborales. Comisión Federal de Mejora Regulatoria**

Es un honor para mí participar en este foro y con una audiencia multidisciplinaria, lo cual enriquecerá el debate.

Yo creo que lo importante será, al final de las presentaciones, la parte sabrosa va a hacer cuando nos cuestionemos internamente qué estamos haciendo a este respecto en México.

También deseo señalar que mi participación es a título personal y que las opiniones y puntos de vista aquí presentados son de mi exclusiva responsabilidad y que no necesariamente coinciden con los de la Comisión Federal donde laboreo.

Mi exposición se llama “La diferencia entre lo dicho y lo hecho y cómo reconciliarlos, el valor de los datos personales”.

Cuando recibí la invitación por parte del IFAI para atender este foro. Yo dije, aquí hay, me están poniendo un gancho porque estamos hablando del valor de los datos personales y el valor de la intimidad o la privacidad.

Creo que es importante señalar, como ya lo dijo Isabel, que hay una diferencia importante entre privacidad, entre datos personales e intimidad, todos tienen puntos donde se concatenan y donde se traslanan, pero sí tenemos que ser muy decididos y tiene que ser la relación muy decidida en dónde termina uno y dónde termina el otro.

En mi opinión, la falta de protección efectiva a los datos personales se debe, en gran medida, a que todos los actores involucrados en México en la protección de los datos personales decimos una cosa y hacemos lo contrario.

Por ello propongo que con la definición de valor de los economistas, lo siento, mi baja cultural me determina, determinemos cuáles son actores involucrados en la protección de datos personales y veamos cómo valoran en el dicho y en el hecho ese bien que llamamos datos personales. Esto reconoce de forma implícita que al menos algunos de los datos personales son factores de la producción y distribución de bienes.

Al final tendré que revisar si todos los datos son, pueden ser factores de producción y distribución, especialmente cuando hablamos de datos sensibles, aquellos relacionados con la dignidad humana.

También es un objetivo de esta presentación demostrar que la eficiencia mercantil, como estaba señalando Isabel hace unos minutos, no debe aplastar de ninguna forma los derechos personales. Y eso intentaré presentar en esta exposición, demostrar que puede existir la eficiencia mercantil siempre y cuando esté sujeta a la dignidad y al respeto, a la dignidad de las personas.

También estoy cierto que una consonancia de lo dicho y lo hecho favorecerá una efectiva protección de datos personales y propongo por eso al final de esta presentación, una serie de factores para lograr esta consonancia.

Primero una definición de valor. Según los economistas neoclásicos, especialmente Alfred Marshall de finales del Siglo XIX, *el valor de un bien es equivalente al precio del mismo y este precio se define en el mercado, según la utilidad que dé a quienes lo demanden y los beneficios que produzca para quienes lo ofrezcan*.

Esta definición tan sencilla supone lo siguiente: Uno, que hay una oferta. Esto es, que haya una persona interesada en ofrecer sus datos personales.

Dos, que haya una demanda. Que haya alguien que requiere esos datos personales o que busca apropiarse de los datos personales utilizados de cierta forma.

Tres, que exista un mercado. Un merado no como lo conocemos típicamente o coloquialmente un lugar de *trading*, sino tiene que ser un lugar donde institucionalmente estén protegidas las transacciones.

También señala que este mercado debe ser capaz de lograr un acuerdo o equilibrio, que haya una oferta, igual una demanda a un precio definido entre todos los actores.

Esto que suena muy económico tiene que ver con todo lo que ya dijo Isabel y con lo que ya dijo David, es necesario un balance y también como toda transacción comercial debe de haber un consenso y un consentimiento para iniciar esta transacción comercial.

Implícitamente estamos diciendo, también, que los datos personales son un factor de producción, pero siempre y cuando haya un acuerdo de parte del que los tiene.

Veamos a los actores, oferente al sujeto de los datos, persona que se asocia un dato personal o físico o que puede ser asociado a él. –Se refiere a la gráfica–

Demandantes, los recolectores y procesadores de los datos personales. Y mercado, esto es lo importante, es un marco institucional que pueden ser reglas, autoridades, incentivos, tecnología, en el que se desarrolla el intercambio, en este caso de los datos personales.

La interacción es muy simple, los oferentes o sujetos de los datos rendirán sus datos si de esta transacción tienen más beneficios que costos.

Los demandantes solicitarán estos datos si tienen beneficios mayores a sus costos.

El mercado debe de asegurar que las transacciones se respeten y que cumplan ciertas características deseables, que yo creo que al final del día lo que podemos ir viendo en esta Mesa, que sean consentidas, acotadas, proporcionales, seguras, verificables, modificables, conscientes, verídicas.

Un punto importante consiste en señalar que dichos mercados existen y son exitosos para los sujetos y los recolectores de los datos, hay un número reducido de fraudes, vamos a platicar posiblemente en un momento de esos datos, y en los casos que existen hay mecanismos judiciales para atacarlos y perseguirlos, hay esquemas de compensación para los afectados y son mercados que a pesar de que tienen un elevado costo regulatorio, si no me equivoco, para el Reino Unido son casi 400 millones de euros al año, es capaz de generar grandes ganancias para las empresas que ellos participan y también para los sujetos que pueden acceder a financiamiento, pueden acceder a programas, etc.

Por ejemplo, en los Estados Unidos los ingresos reportados, las tres principales empresas recolectoras de datos en 2003 fueron de 2.5 billones de dólares para *Experien*, 950 millones de dólares para *TransUnion* y 1.3 billones de dólares para *Equifax*. Entonces, vemos que efectivamente existe un mercado.

¿Pero en qué radica el éxito de estos mercados? Uno, que existe un marco institucional que favorece la adecuada recolección, transmisión y tratamiento de los datos personales.

Que al permitir el flujo regulatorio de la información entre los diferentes agentes económicos autorizados los datos personales adquieren un valor monetario.

Que al adquirir un valor los datos dejan de considerarse como un bien público, con ello todos los actores cuidan aquello que tiene un valor en el mercado y buscan mantenerlos correctos y actualizados.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

94

Un punto aquí que es muy importante para mí y yo creo que coincidirán ustedes conmigo, al final del día todo mundo cuida lo que tiene un valor, lo que no tiene un valor desgraciadamente se abusa de ello.

Pasemos al caso mexicano. En México existe una disonancia social respecto al valor de los datos personales. Si a ustedes les preguntan, yo hice un pequeño *sorry* que no era estadísticamente fiable, con los alumnos de la cátedra que doy en la Universidad Nacional, les pregunté: ¿Cuál es el valor de sus datos? Y el 85 por ciento de un grupo de 135 señaló que son invaluables.

Pero lo chistoso es que lo rinden fácilmente bajo la promesa de una contraprestación tal vez como cortesías, descuentos, download, programas de cliente frecuente y sin certidumbre de su buen uso, recordemos que en México existe un grave problema, los recolectores y procesadores dicen que son importantes para ellos los datos, son valiosos, la conformación, su tratamiento, su transmisión, pero vemos que no los mantiene apropiadamente.

Y finalmente vemos que el Estado nos señala que la protección a datos personales y la privacidad es una garantía constitucional, sin embargo, vemos que existe una inmensa laguna regulatoria en el tema.

Esta disonancia genera un círculo vicioso de la desprotección o protección de los datos personales.

Hay datos personales, se consideran que son bienes públicos, que tienen un valor cero, entonces los controladores no invierten adecuada manutención de los datos personales, entonces los sujetos no tienen incentivos para mantener veracidad en su información personal. Los sujetos no tienen incentivos para mantener no sólo eso, la inversión ahí mismo, sino también buscan mecanismos para allegarse de otros datos o dar datos falsos.

Esto es cierto con excepción de los datos que están en buró de crédito, y ahorita podremos hablar de ellos.

Algunos controladores, entonces, abusan de los sujetos para establecer, mantener o expandir sus bases de datos. Esto genera confianza nula entre los sujetos y los controladores de los datos personales, que vuelve a generar otra vez que los datos personales tengan un valor igual a cero.

¿Qué podemos hacer para eliminar esta disonancia, para que tengamos finalmente una consonancia entre los dichos y los hechos? Uno, que se reconozca que existen los datos personales con un valor, y que estemos dispuestos a protegerlo e incrementarlo.

Para ello necesitamos una Ley de Protección de Datos Personales que prevenga y elimine violaciones de garantías individuales con respecto a la privacidad. Ser muy tajantes en eso. Jamás el mercado debe de estar encima de la dignidad humana, y lo dice un economista del ITAM. Creo que si yo lo extremo, puede llegar a estos mecanismos, vamos, cualquier puede llegar.

También permitir que los datos tengan un valor económico. Esto incentiva su afectiva protección. Acordémonos, los incentivos son importantes. Si a mí me tiene un valor y me cuesta, yo lo voy a cuidar en la medida que esto tenga valor. Que se establezcan precisamente los derechos y las obligaciones de todos los involucrados, así como un árbitro con capacidad de sanción.

Que se asegure que el valor esperado de la sanción por haber incumplido una ley sea mayor que el valor esperado del premio por haber incumplido la sanción. Esto tiene que ver con probabilidad, y esto tiene que ver con qué tan buenos somos para ejercerle, pero es muy importante.

Si la ley es una compilación de buenos deseos no nos va a servir de mucho.

También que reconozca que la tecnológica avanza más rápido que la regulación. Por lo tanto, que permita la flexibilidad necesaria para promover la autorregulación buena, y que utilice la tecnología a su favor, reconociendo al factor tecnológico como uno de los motores en la protección de los datos personales.

Que compense por el mal uso de los datos personales. El caso, la semana pasada se dio en Estados Unidos, fue dramático, que un procesador de Master Card perdió 40 millones de cuentas ó 40 mil cuentas en un disquete.

Vamos, ahí debe de haber una compensación para todos aquellos que resulten afectados. Y eso debemos de promover en el marco regulatorio mexicano. Y asegurar que las transacciones cumplan con condiciones mínimas.

Estas condiciones, voy a mencionar algunas rápidamente, las bases de datos deben de ser procesadas justa y legalmente, los datos personales deben ser obtenidos para unos o varios propósitos definidos y legales. Y no pueden ser procesados de manera incompatible con estos propósitos originales.

Deben ser adecuados y no excesivos con relación a los propósitos definidos por los cuales son procesados.

Deben ser correctos, y cuando sea necesario actualizarlos. No deben mantenerse más allá de lo necesario por cumplir con los propósitos para los cuales fueron procesados, y no deben transferirse a quienes no los protejan con, al menos, la misma seguridad.

Eso es importante, no quiere decir que no sean transferidos a quien no tenga el marco regulatorio que tenemos, sino que no sean transferidos a alguien que sabemos que de hecho ocupará de manera diferente, o que no tendrá el mismo cuidado que en el cual nosotros estamos poniendo el estándar.

El controlador de los datos personales debe establecer y mantener las medidas técnicas y organizacionales adecuadas para evitar el procesamiento ilegal y no

autorizado de datos personales, así como para evitar pérdida, destrucción o daño accidental de los mismos.

Con esto me gustaría terminar mi exposición. Estoy seguro que la parte más interesante viene en las preguntas. Pero yo quisiera dejar dos ideas dentro de su cabeza, y yo creo que con esto promover el debate. Reconocer que no se cuida lo que no nos cuesta, lo que no tiene valor.

Y dos, que es importante que siempre sea una medida consensuada y consentida. Eso es importantísimo.

**PONENTE: Comisionado. Horacio Aguilar Álvarez de Alba**

Hago una brevíssima referencia a que en el centro de este debate está la persona humana y hablar de persona humana es una tautología o un pleonasmó, porque no hay personas humanas.

Y segundo, que aludiremos a los datos de estas personas, que no son las personas mismas sino son información respecto de estas personas. Es un poco si ponemos un foco frente a la persona humana y la proyectamos en una pared, la persona humana no es la proyección que vemos en la pared.

La proyección humana nos presentan una silueta de quién es esa persona, pero no es la persona misma. Es un poco una precisión.

Por tratarse de la cuestión propia del Instituto en el cual presto mis servicios, me parece importante mencionarles a ustedes que estamos en esta relación de el Gobierno frente al particular y este es un debate planteado hace mucho tiempo que se dice: Si la persona se debe al Estado, entendido como Gobierno, o el Estado-Gobierno se debe a la persona. Para terminar haciendo alguna referencia en relación al mercado.

Estamos en presencia de una amenaza tecnológica frecuente que puede limitar la vida privada y que cuestiona de alguna manera la privacidad e intimidad de las personas.

Tratándose de las agencias públicas, se habla de la *habeas data*, que es la posesión de datos atribuibles a las personas sujetas a la protección jurisdiccional. Y esto muy similar al procedimiento que tiene el sistema sajón del *habeas corpus*, de proteger la libertad física.

La intimidad, dice el maestro Juventino Castro, generalmente se sugiere asociada a casos que le

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

96

agraden o la atenta, es al mismo tiempo un derecho humano y un derecho personal al cual no se le pueden aplicar reglas patrimoniales, salvo su reparación en caso de ofensa o daño moral.

Los datos personales y los datos sensibles, constituyen la protección jurídica de la intimidad y la privacidad de las personas, incluso, por ello existen en la legislación conductas punibles como delitos, tales como la difamación y la calumnia.

Como se ha dicho, es al mismo tiempo un derecho humano y un derecho personal, derecho humano que se confronta o enfrenta ante la autoridad del Estado y un derecho personal que se ejerce *ergo monees* se opone a todas las personas que forman parte de una colectividad.

La privacidad es un concepto más amplio que la intimidad que la persona puede reservar. A continuación transcribimos el artículo Sexto constitucional.

Me parece importante hacer algunas reflexiones históricas sobre este artículo Sexto constitucional, pero sobre todo de su añadido que dice que el Estado garantizará el derecho a la información.

Nace en 1977 en el periodo presidencial del Presidente López Portillo y muy impulsada por su secretario de Gobernación, don Jesús Reyes Heroles y nace muy vinculada a la reforma electoral, he dicho en otras ocasiones y lo repito ahora, un poco contaminada con la reforma electoral.

Esta disposición se ubica en el capítulo de las garantías individuales de la Constitución. Tradicionalmente los estudiosos de la teoría de la Constitución dividen las partes de la misma en dos: La dogmática y la orgánica.

La orgánica que contiene los principios de organización de los poderes públicos del Estado y la dogmática que consigna derechos fundamentales que van evolucionando hacia derechos públicos subjetivos y en su tercera generación son verdaderas garantías constitucionales.

Los datos personales al igual que el derecho a la vida, por ejemplo, son derechos difusos en el texto constitucional, protegidos mediante el procedimiento jurídico constitucional establecido para su limitación o restricción por la autoridad pública competente. En los términos de las garantías de seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

¿Qué es persona? La antigua Grecia, a partir del concepto *prosopon*, que es la máscara que se utilizaba en el teatro griego, establecía que esta era la persona, era la persona más que presentar, representaba alguna situación.

Ya hacia el Siglo V de la era cristiana, Boecio la define como la sustancia individual de naturaleza racional, jurídicamente se considera que es todo ser susceptible de derechos y obligaciones. Y Hans Kelsen la define como el centro de imputación de derechos y obligaciones.

Esto nos lleva a hablar de la personalidad, que son los, y que trae como consecuencia los atributos de la misma y la capacidad; la personalidad es esa aptitud de la persona de ser sujeto de derechos y obligaciones y su capacidad es la posibilidad que esa persona por sí misma o a través de otro pueda modificar su entorno de derechos y obligaciones.

Pero tanto la personalidad como sus atributos vienen a establecer un cerco protector de la dignidad de la persona.

La persona tiene la dignidad y la posibilidad de asumir derechos y obligaciones que se conoce como personalidad y los atributos de la personalidad, entre otros son, y voy de un concepto más amplio a uno más restringido, la nacionalidad, el estado civil, el domicilio y el nombre.

Además de los atributos de la personalidad, las personas tenemos sentimientos, afectos, principios o tendencias que constituyen datos personales o datos sensibles. Estos datos personales o sensibles son, al mismo tiempo, derechos humanos o derechos de la persona.

Nuestra Ley, rápidamente, establece lo que se entiende por datos personales en la fracción segunda de nuestro artículo Tercero y, sí nada más llamo la atención en la redacción de esta disposición normativa que inicia mencionando, entre otras, y concluye diciendo, u otras análogas que afecten su intimidad.

El artículo 18 y subsecuentes establece cómo se hará la protección de la información confidencial a la que se refiere la fracción segunda del artículo Tercero y abre la posibilidad de que exista otro género de información con el carácter de confidencial que esté protegida por estas normativas establecidas en la ley.

Así el artículo 18 en su fracción primera así lo establece, lo regula de alguna forma el artículo 19 junto con el artículo 20 que ya es más de carácter procedural; el artículo 21 también hace referencia a ello, lo mismo que el artículo 22 y hasta el artículo 24 hay disposiciones en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en materia de datos personales.

El Gobierno de un estado, de cualquiera de los ámbitos de gobierno, genera y recibe información de particulares que aludan a su privacidad de intimidad, los cuales no pueden ser revelados sin el consentimiento del titular.

Me parece que éste es un principio reiteradamente enunciado entre quienes me han precedido en el uso de la palabra.

Los datos, hasta aquí vamos viendo cómo está la regulación en nuestro sistema jurídico mexicano, hay una disposición, unas disposiciones en materia de protección de datos personales en la Ley de Acceso a la Información, pero también hay otras disposiciones aplicables al caso y son los datos personales o sensibles, hoy tienen una protección frente a los ataques por los particulares en los términos de los artículos 1816, 1816-bis y 1830 del Código Civil.

Hay una reciente referencia legislativa en materia de datos personales que se contienen en los artículos 16, 17, 18 y 18-bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor mediante reforma del 4 de febrero de 2004.

Inicié esta brevísimamente reflexión con ustedes aludiendo a si la persona se debe al Estado o a la inversa. Ahora tenemos que plantearnos cuál es la correlación de la persona con el mercado y tratar de llegar a alguna suerte de definición, teniendo en mente que estos son derechos humanos oponibles frente a la acción del Estado, pero también derechos personales oponibles frente a otros particulares.

Y en ambos casos la solución jurídica para la restitución es diferente, aunque en ambos casos también en última instancia se puede tener en mente la reparación del daño por la vía patrimonial, tratándose de los agentes de gobierno a través de la responsabilidad patrimonial y tratándose de las entidades de carácter privada a través del manejo de esta información como si fuese un hecho ilícito en los términos del artículo 1830, en relación con el 1816 y 1816-bis del Código Civil Federal.

Por su paciencia y atención les quedo muy reconocido y agradecido damas y caballeros y quedamos a la orden de nuestro monitor para que nos indique la mecánica que habremos de seguir a continuación.

### Presentador:

Considerando la lectura de las muchas preguntas que se están formulando y la inquietud del público y lo que ya decía Gustavo Adolfo creo que sería pertinente generar este debate interno de la Mesa, mismo que servirá, incluso, para responder las propias preguntas que se están generando en el auditorio.

Me permito ceder la palabra en el mismo orden que lo hicimos al principio a cada uno de nuestros ponentes.

**Ponente: David Banisar. Especialista, analista y autoridad mundial en temas de acceso y confidencialidad, pertenece a la organización estadounidense Privacy International**

Nada más quisiera hacer unos cuantos comentarios para discutir con ustedes y poder debatir un poco.

Creo que el primer tema y uno de los más fundamentales que se mencionó casi por todos tiene



que ver con el consentimiento y éste es un tema muy obvio en conceptual, pero no en la práctica, en la práctica es muy difícil.

Un amigo mío que inicialmente fue invitado aquí, pero desgraciadamente no pudo venir, el señor Gelman, solía al describir el debate de si se iba a adoptar la Ley de Privacidad Médica en Estados Unidos, la idea de consentir o morir, básicamente ese es el problema, porque uno puede tener consentimiento, pero si el consentimiento se basa en una coerción de que a uno se le niegue cierto servicio o beneficio debido a esto, a no dar el consentimiento, entonces realmente ya no es consentimiento, es simplemente una coerción en ese momento, pues los están obligando a acordar algo.

Así que debe de haber un reconocimiento, de que en muchos casos el consentimiento tiene que ser anulado por las políticas importantes y no en todas las áreas, pero en muchas sí.

De tal manera que si a uno no se le niega el servicio médico o algo por el estilo porque uno se niega a firmar un pedazo de papel o algunas otras áreas, pero bueno, esto después se relaciona al debate de *up in* y de *up out*, que también es obvio en la letra y difícil en la práctica.

Yo he practicado esto durante unos 15 años y cuando leo las notificaciones de *up in* se mueven mis ojitos y sinceramente considero pasar al campo de otro tipo de servicio, de agricultura o algo donde no tenga que leer ninguna otra nota de una compañía de “punto com”, porque son muy difíciles y como grupo de derechos humanos sinceramente pensamos que este tema se debe de basar más en *up in* que en *up out*, porque la mayoría de la gente es difícil de entender a qué están consintiendo.

Otro tema que surgió fue el de *over side*, es decir, esto es clave en el área de la información, también es clara en lo que es la protección de datos, la directiva requiere que todos los países tengan la ley de protección, que también tengan una condición de supervisión, así si debe de haber una comisión o dos, creo que es muy interesante.

Sí recomiendo que para las pequeñas jurisdicciones que le sea difícil darse el lujo de tener una entidad gubernamental adicional que quiera hacer la supervisión de esto, considere el tener una pequeña entidad, hay como 12 diferentes países que lo han hecho, incluyendo al Reino Unido, que es un país grande, pero también hay pequeños países como Estonia y Lituania, así se hace en muchos casos.

Pero la pregunta aquí es si el debate interno, si la privacidad o la libertad de información se deciden de cierta forma que sea razonable, pero que como es interno pues es algo difícil de decir.

Finalmente, este tipo de decisiones siempre llegan a que un ser humano lo decide de una manera u otra, o sea, no hay que tener un debate interno o externo, no sabemos si esto es mejor o peor, eso no lo sabemos, pero sé que en Canadá donde se tiene todo a nivel nacional, una división separada para acceso a la información y para privacidad, hace unos cuantos años el Comisionado de Privacidad era una persona, digamos, bastante interesante, por llamarlo de alguna manera, y finalmente lo sacaron porque estaba demasiado interesado en sus finanzas. Pero él luchó mucho con esta Comisión de Acceso a la Información, e hizo que este campo se sintiera un poco avergonzado.

O sea que a veces hay dificultad de manera institucional. Pues esto sucede en otros campos donde tienen dos diferentes instituciones con dos puntos de vista,

y si tienen personalidades muy fuertes puede ser quizá demasiado interesante la situación.

Finalmente el tema de si la ley debe de proteger únicamente a los registros o los expedientes a través de tecnología. Yo creo que éste es un serio problema.

Antes de la directriz de la Unión Europea, hubo una directriz de Consejo de Europa, que lo conforman 45 países, hasta Rusia y hasta el occidente, hasta Islandia. Por lo tanto es una entidad más fuerte que la Unión Europea, y tienen una convención, un tratado sobre privacidad que cubre nada más los registros electrónicos. Y con estos dos problemas, uno, que en primer lugar desalienta la creación de los registros electrónicos, y desde el punto de vista de la sociedad no es una muy buena idea que digamos.

Si quieren hacer algo sensible entonces lo esconden en un archivo en papel, que es algo negativo definitivamente si estamos tratando de pasar a un sistema más avanzado. Pero fundamentalmente hay un concepto real, la idea de que algo debe de protegerse únicamente si está en un formato en particular.

¿No deberíamos de estar de acuerdo de que si la información es sensible se debe de proteger, esté en formato electrónico, esté en un DVD o si es un video, o si es un pedazo de papel?

Así que desde la perspectiva fundamental la información se tiene que proteger y debe de protegerse esté en el formato en el que se encuentre.

Algo que se mencionó brevemente sobre Microsoft y las dificultades de transferir o transportar los flujos de datos, yo no sé si aquí se estaba especificando algo más concreto, pero quiero decir que estaba luchando Microsoft con el Gobierno español porque estaban recopilando información sobre los consumidores en España, estaba regresando a los Estados Unidos y después volvía otra vez a España. Y estaban violando las leyes de protección de datos española.

Así que aún las grandes corporaciones con grandes números de abogados y personal y todo esto, a veces tienen problemas con las reglas de protección de datos aún cuando ya estén muy bien establecidos como la Ley española que cuando menos ya tiene unos cinco, siete años ¿no? Desde el 92, ¡ah!, entonces ya es bastante vieja. Ya tiene 12 ó 13 años.

Así que los flujos de transporte de datos también es un tema que las corporaciones transnacionales todavía, obviamente tienen dificultades con esto, pero este es el gancho que le permite a la Unión Europa

resistirse a permitir que la información se mande a otros países del mundo.

Por ejemplo, uno quiere que la compañía recaude información sensible y la envíe a otro lugar, en donde quizás no está tan bien protegida y ésta es una manera de proteger esto. Así que ésta es la razón fundamental por la que se tiene una restricción sobre la transportación de flujos de datos.

Hablando desde el punto de vista práctico, aún si no se controla la información de manera remota a distancia hay dificultades prácticas. En el Reino Unido, por ejemplo, la semana pasada se descubrió que muchos bancos están enviando su información a la India, a los "call center" para recibir información sobre el consumidor, y el "call center" aparentemente está en la India y está vendiendo la información bancaria de todo mundo por, no sé, cuatro dólares o algo por el estilo. Y este es un problemita, porque hay una ley de protección del Reino Unido, pero el Comisionado no ha sido muy vigoroso para poder hacerla cumplir.

O sea que aún con una buena comisión no es tan fácil. Así es que eso es todo lo que tengo que decir.

**PONENTE: Isabel Davara. Abogada y especialista en datos personales del despacho Davar & Davara de España**

Lo que no me pueden negar ustedes es que está divertido el tema, y que tienen ustedes para estudiar y para aplicar en la práctica, si Dios quiere, muchos años.

Vuelvo a lo mismo, no es tan difícil, no se dejen engañar, una legislación en protección de datos no paraliza al comercio, no lo hace. Al contrario, es un valor añadido, las empresas tienen que verlo como un valor añadido a cada uno de nosotros.

¿Ustedes cómo van a estar más contentos? Con una empresa que trata bien sus datos o con una empresa que se lo vende a Estados Unidos todos los datos de cada uno de ustedes y ahí tratan el censo como el caso de *E-go*, hace un par de meses, tres meses.

No es tan difícil las legislaciones en protección de datos y yo estoy de acuerdo en la exposición de Mauricio Domingo ha sido brillante. Ustedes no son la Unión Europea, pero no son Estados Unidos tampoco.

Y aparte, en todo el globo terráqueo, resulta que en esta tendencia Estados Unidos es sólo Estados Unidos y el resto de los países del mundo parece ser más tendencia europea.

# transparencia

## Semana Nacional

### 2015



ifai

100

Canadá parece ser tendencia europea y está bien cerquita de Estados Unidos y además son bastante avanzados.

Coincido plenamente con Mauricio en que hay que llegar a un equilibrio, hay que tomar lo mejor de los dos mundos, entonces pueden ustedes aprender de nuestros errores, de los que llevamos más tiempo implantándolos y tomar sólo lo bueno.

Pero reitero lo mismo, con el consentimiento del titular de los datos, en una cláusula de recogida de los datos como Mauricio apuntaba, se puede hacer todo lo que el titular de los datos consienta, y seamos sinceros, cuando a nosotros nos están pidiendo los datos para concedernos una hipoteca, no sólo vamos a dar nuestros datos, yo les doy los de Mauricio si quieren, para que me den la hipoteca.

O sea, es absolutamente sencillo cumplir con la protección de datos, pero cumplan, infórmense, y en eso vuelvo a estar de acuerdo con Mauricio aunque parezca que no.

Digo, para mí si consiguen descubrir cuál es mi hobby y me hacen una oferta muy buena, yo estoy contenta, pero déjenme decidir a mí, evítense paternalismos, fuera los paternalismos ¡Por favor! Señores del Banco Santander, no decidan en qué me van a beneficiar, déjenme que sea yo quien resuelva qué es lo que me va a beneficiar.

Digo, en protección de datos el que decido soy yo y luego ustedes hacen lo que yo les deje hacer, si no les importa. Claro, con excepciones al tratamiento de los datos.

Cuando estamos hablando de una relación contractual, laboral, administrativa como la que estaba planteando el señor Domingo, hay una excepción.

Si yo trabajo en Microsoft, esos datos pueden salir donde sea como excepción de la relación laboral, excepción al consentimiento, no es que puedan hacer lo que quieran, es que yo excepciono.

Porque ¿qué pasa? Que la protección de datos de carácter personal es un derecho fundamental, está por encima de todo lo demás.

Y eso me lleva a pensar, me llegan y me dicen: es que es muy difícil saber que es dato de carácter personal, cómo vamos a poder regular todo.

Pues vuelvo a lo mismo de los paternalismos, miren. Yo les decía del micrófono, pero resulta que este vaso en el que yo estuve bebiendo se ha convertido en dato de carácter personal, y me van a decir todos los de la Mesa ¡qué exagerada!

¡Claro!, así no vamos a poder funcionar en los negocios y ¿por qué el dato de carácter personal? Pues ¿saben por qué?, porque si yo fuera susceptible de un delito, probablemente utilizarían ese dato para ver mi ADN, jah!, entonces el ADN ya es más importante que mi persona, ¿no?, porque claro, vamos a la denominación de datos sensibles y siempre hablan de religión, ideología y creencias.

Y les voy a decir una cosa: para mí es más sensible mi peso que mi religión. Y mi peso no está protegido.

Así que dejemos de hablar de sensibilidades por cada uno de ustedes, yo les puedo decir que soy católica y no tengo ningún problema, no les voy a decir cuánto peso.

Desde luego que es absolutamente necesaria una autoridad que regule la protección de datos, tiene que ser una autoridad independiente, que no dependa de ningún poder, porque si depende de algún poder, quién controla los archivos de ese poder.

Con esto les quiero llegar a decir que no se puede ver la protección de datos como un límite o un obstáculo a la transparencia, es un complemento a la transparencia.

No tiene nada que ver con el que da los datos, o el órgano público vaya a quitarme información pública, o sea, menos transparencia. Son dos cosas diferentes. No tengo por qué conocer cuáles son los datos personales incluidos en una sentencia. Yo quiero saber el fondo de la sentencia, si fue uno u otro quien cometió ese delito, ese supuesto delito. No tiene nada que ver.

**Ponente: Mauricio Domingo Donovan. Abogado y Director Jurídico de Microsoft en México**

Esta ideología romántica de tratar de regular para resolver problemas no nos ha llevado a ningún lugar en los últimos 30 años.

El pensar que la regulación de los datos personales va a resolver todos los problemas de robo de identidad, todos los problemas de *Spam*, todos los problemas habidos y por haber, es tanto como decretar temporada de lluvias para eliminar las manifestaciones.

No es cierto, no existe y por el contrario en nuestra realidad mexicana sí nos puede afectar gravemente. No tenemos el avance tecnológico que tiene Europa, la brecha digital con Europa es de 10 años; la brecha digital con Estados Unidos y Canadá es de 25 años.

Entonces, nuestra realidad es otra. Ojalá y esa brecha digital la podamos reducir muy rápidamente en dos o tres años, ojalá, y entonces tendremos otra realidad.

Yo les quiero decir seis cosas muy sucintamente. Sí hay que regular, pero hay que matizar cómo se regula, siempre tomando en cuenta la realidad mexicana, hay que confrontar el tema de consentimiento y no hay que buscar radicalismos, creo que es necesario tener un sistema mixto en donde el acto de comercio normal sea *out down* todo lo demás sea óptimo.

La autoridad, la autoridad es un tema muy interesante y pónganse ustedes en la realidad mexicana, pónganse ustedes en el contexto que vivimos en México hoy día.

¿Quién va a observar al que observa? Tenemos el caso del IFE, toda nuestra información se vendió. ¿Quién observa a quien nos va a observar a nosotros?

El tema de emisión de datos transfronterizo es un tema, precisamente David lejos de dejarme en ridículo confirmó mi punto. Nosotros reportamos al corporativo para que el corporativo, que es donde están los desarrolladores decidan qué producto lanzar y qué producto no lanzar.

En la medida que nosotros vamos mejorando nuestros productos informáticos, pues es en base a la retroalimentación que tenemos no solamente la gente de Estados Unidos, sino alrededor del mundo. Y cabe señalar que esa multa específica fue para determinar si valía la pena hacer una versión de *Office* en catalán.

¿A quién hubiera beneficiado? A los catalanes.

De igual forma que estamos tratando de definir si vamos a hacer una versión de *Office* en Náhuatl. Para poder definir eso y salir a invertir millones de dólares en investigación y desarrollo pues tenemos que tener información de campo.

Y finalmente mencionar nada más la legislación interna que el señor Comisionado mencionó. Fíjense, todas las cosas que tenemos que protegen, no necesariamente datos personales, pero cosas inherentes a ella, la confidencialidad.

Hay disposiciones de confidencialidad en diversas leyes, el daño moral en el artículo 1916 derivado de un acto ilícito, el daño que me causas de forma directa inmediata, la difamación y la calumnia son conductas ya tipificadas, etcétera.

Hay que matizar, estoy de acuerdo que hay que regular, es un tema importante pero hay que matizarlo.

Y finalmente les quiero decir una cosa también en nuestra realidad mexicana, ¿cuántos datos personales verdaderamente se obtienen a través de la tecnología?

Ustedes van a un centro comercial el día de mañana y van a llenar una formita a mano, no en computadora, y es más, todavía existe precisamente por la brecha digital y por todos los riesgos informáticos que hay la resistencia en México de no llenar ningún tipo de forma en línea, prefiero hacerlo por escrito, por correo, por alguna otra manera.

No es regulado por bases de datos, de *Software*, intangibles que reciben en main frame de los bancos o de los call center de las grandes compañías.

transparencia  
Semana Nacional  
2015



ifai

Es todo, lo que tú me puedes decir en una entrevista, lo que yo te puedo sacar en una encuesta, etcétera.

**Ponente: Gustavo Adolfo Bello. Profesor jurista, Coordinador General para temas laborales. Comisión Federal de Mejora Regulatoria**

Yo creo que lo mejor es leer sus preguntas, creo que de ahí podemos sacar mejor utilidad para el debate.

Creo que todos coincidimos en tres cosas: consenso, oversight y los datos personales, no todos pueden ser un factor de producción.

Una idea que yo creo que podría recapitular muy bien lo que hemos dicho varios de nosotros en el transcurso de la Mesa, es que para los griegos la libertad consistía en el derecho de participar en la vida pública.

Y para los modernos, consiste en el derecho de refugiarse en la vida privada sin ser molestado por nadie.

Pero también ese derecho de quedarme recluido puede implicarnos racismo y depende de cada uno a dónde quiera llegar.

Una cuestión que también me llamaba la atención en una discusión que tuve justo respecto al mismo tema, es que decían que el derecho de la privacidad es un derecho irrenunciable.

A mí no me parece así, me parece que al final del día hay gente que decide hacer público lo privado y lo íntimo, eso es una decisión de cada uno, pero lo importante aquí es que debe ser una decisión de cada uno.

Y dos, la otra cuestión, importante, es nada más recapaciten en qué país estamos, en el cual no tenemos todavía una protección, donde cualquiera pueden utilizar nuestros datos de la forma casi, casi como se les antoje, es impresionante que recibamos llamadas todavía a las ocho de la mañana del sábado, por parte de la empresa más importante de comunicaciones del país diciéndonos si queremos un servicio o no; o es primordial ver que yo por obtener una hamburguesa gratuita en alguno de estos centros rápidos de comida doy mis datos y yo no sé qué va a suceder con mis datos, no hay una manera, no hay un tratamiento, estamos en la peor indefensión de todas.

Y yo creo que el debate y muy atinado por parte del IFAI es justamente generar esas condiciones, a ver hacia a dónde nos tenemos que mover y a la máxima brevedad.

**Ponente: Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**

Bueno, en beneficio de la brevedad y toda vez que somos una institución democrática acogiendo la propuesta del maestro Bello, en un momento vamos a dar paso a las preguntas formuladas por ustedes, yo nada más quisiera hacer una brevíssima intervención para mencionar que efectivamente no están contrapuestos el acceso a la información y datos personales, sino que vienen a ser de alguna forma las dos caras de una moneda.

Y el artículo Sexto constitucional con su agregado, que se ubica en la libre expresión de las ideas, establece el límite a la libre expresión de las ideas y por su ubicación tiene límites al derecho de acceso a la información, que son el orden público y los derechos de terceros, que en este caso los derechos de tercero son los datos personales, en tanto que el orden público es la información considerada por ley como reservada, donde a diferencia de los datos personales no abre la oportunidad a otros similares o análogos, sino que son números cerrados en los artículos 13 y 14 de nuestra Ley.

Sí me parece muy pertinente mencionar que son dos calzadas diferentes la información que tiene el Gobierno de los particulares, el *habeas data* y en el cual se debe de proteger mediante acciones más o menos sumarias y el procedimiento está establecido en la Ley.

Y separar del tema de los particulares, y aquí es donde me parece que se está centrando el debate y es algo que va a ocurrir, aunque ya ha ocurrido algo, hoy lo que ya tenemos es protección de datos personales en posesión o administración del Gobierno.

Revisar de acuerdo a nuestra tradición jurídico-civilística a la que aludió don Mauricio, el objeto de un acto jurídico dice el Código Civil debe existir en la naturaleza y reconocido en el comercio.

Esta parte es importante ¿para qué? Como yo empecé mi modesta intervención diciendo: hemos logrado armonizar la correlación de la persona con el Estado, debemos de trabajar en armonizar la correlación entre el mercado y la persona.

Parece ser que aquí estamos en el “TOCUSA”, todos unidos contra los Estados Unidos, pero México es experto en mestizajes jurídicos; fíjense ustedes, tuvo un mestizaje jurídico en 1521 con el Virreinato, de donde nació todo el derecho novohispano indiano que es de una gran riqueza en nuestro país.

Luego tuvo otro mestizaje en 1824 cuando asumimos el Federalismo.

Y un tercer mestizaje jurídico que estamos presenciando sus efectos, es en 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio, en este mestizaje jurídico en el que somos expertos los mexicanos, debemos de ir caminando en la recepción del derecho, en asumir el derecho y en asimilar ese derecho ya mezclado.

Simplemente pensemos tratándose de información

que le damos al Gobierno, si vamos a obtener un pasaporte nos preguntas color de pelo, a mí ya no me pueden preguntar eso, porque ya no tengo pelo, pero hay algunos que podrían decir tornasol, porque un día lo traen verde, otro día amarillo, otro día azul, etc.

Nos piden estatura y a veces nos piden peso, el peso hoy con los regímenes para reducir, pues lo podríamos escribir como fluctuante, ¿verdad?

Dichas estas cuestiones yo creo que pasamos a las preguntas.

#### Presentador:

Temáticamente obtuvimos algunos rubros de la gran cantidad de preguntas que se hicieron, destaca la preocupación de muchos servidores públicos respecto de la protección de sus datos personales que en virtud del estatuto que como servidores públicos tienen, ¿qué pasa con esos datos personales en relación, ya sea su declaración patrimonial, a su sueldo en las páginas de internet, a su fotografía, a sus datos curriculares?

En segundo lugar destaca ¿si la autoridad garante del derecho de acceso a la información debe ser la más indicada para proteger los datos personales, como es el caso de la Ley Federal de Transparencia?, así lo establece. O bien, se requiere, como lo propone la iniciativa del senador García Torres, una autoridad garante o protectora de los datos personales distinta a la del acceso a la información.

En tercer lugar destaca la preocupación sobre las bases de datos con que cuentan principalmente los bancos, y en la parte en la que se refiere al envío de estas bases de datos de cuentahabientes morosos, y que esta base de datos se pasa al buró de crédito o bien a bufetes de abogados para su cobranza.

En este sentido serían los tres grandes rubros que se han generado en estas preguntas. Así que quien desee responder en esta Mesa.

#### PONENTE: Isabel Davara. Abogada y especialista en datos personales del despacho Davar & Davara de España

Lo de los datos de los servidores públicos, siguen siendo titulares de los datos como lo está diciendo, pero tienen que ceder en alguno de ellos.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

¿Qué pasa? Como estaba diciendo antes también Mauricio, frontera, conceptos difusos, lagunas, lo que ustedes quieran. Por ejemplo, la declaración patrimonial que tanto les preocupa a ustedes, a mí también me preocuparía. Yo entiendo que como servidores nosotros tenemos derecho a conocer su sueldo, porque se lo pagamos nosotros. Al fin y al cabo somos sus empleadores. Pero de ahí no pasa que yo tenga que conocer su declaración patrimonial en el que haya datos de su cónyuge, de sus hijos, de a dónde van al colegio. Estos datos ni siquiera son tuyos, con lo cual ni siquiera pueden cederlos. Así que eso queda claro, ustedes también siguen siendo personas, a pesar de que son servidores.

El segundo de los casos. Claro que es necesaria mi opinión, y aquí entiendo perfectamente que ustedes conocen más la realidad mexicana y que puedo herir susceptibilidades. No sé si independiente del IFAI, un órgano que no sea IFAI, lo que sé es que tiene que haber un órgano de control independiente. Si es dentro del IFAI que haya un departamento que únicamente se dedique a esto. Es lo que ustedes quieran.

Ahí no me voy a meter para que no se metan ustedes conmigo a la vez. Pero tiene que ser independiente, no puede depender de nadie.

Y además les digo una cosa que no les dije antes. No se olviden de las sanciones, no las pongan tan altas como nosotros en España, porque cada sanción son 600 mil euros de multa, 600 mil. ¡Imagínense!

Pero también les digo que en Polonia y en Francia hay pena de cárcel, así que el Comisionado que decida si prefiere pagar 600 mil o ir a la cárcel. Digo, quien sea el responsable, no sería el Comisionado, lo que fuera. Pero no porque no lo pagaría usted, lo pagaría IFAI. Digo, qué prefiere o que lo pague IFAI o ir yo a la cárcel. Bueno, vean ustedes.

Pero no se olviden que somos países de un cierto entorno cultural, y aquí sí me voy a permitir añadirme, como dice mi marido: Qué pena que no les conquistaron los vikingos en vez de nosotros, porque les iría mejor. Pero como fuimos nosotros, pues les digo en países de nuestro entorno es imprescindible tener sanciones.

Canadá es un país muy civilizado. Nosotros no somos tanto. A lo mejor un poco más divertido, pero no civilizado. Entonces pongan sanciones, porque si no hay sanciones no cumplimos. Eso les digo yo desde el punto de vista español.

Y el tercero, de los burós de crédito. Yo sé que eso duele mucho lo del buró de crédito, porque me van a poner en el registro de morosos y ya no me van a dar el crédito para la lavadora. Pero también les digo que es una excepción al consentimiento en beneficio del tráfico mercantil en todas las legislaciones. Es necesario, es imprescindible, porque les voy a decir una cosa, no sé si a lo mejor les va a sonar raro o es que yo soy muy desconfiada. Las entidades financieras no van a perder dinero. Si las entidades financieras no pueden tratar nuestros datos de demora o de deuda, van a subir inmediatamente los intereses a todos, a los que somos buenos pagadores y a los que no.

Entonces, por aquello de que no paguen justos por pecadores, hay esta excepción al tráfico mercantil en la que los datos se pueden tratar por los burós de crédito.

Vuelvo a lo mismo, ahora los burós de crédito pueden hacer cualquier cosa porque ustedes no tienen ley, el día que la tengan los burós de crédito que además han sido los datos que el profesor ha dado o sólo dado en los burós de crédito de Experien, de TransUnion y de Equifax, son todos buró de crédito porque ganan un dineral con nuestros datos.

Entonces, si ganan un dineral con nuestros datos, que tengan una legislación para tratarlos, ¿no les parece? Pero que los traten porque nos viene bien para que no paguen los demás, dentro de una regulación.

Sólo como dato, cuando empezó a surgir la Agencia de Protección de Datos en España, el 70 por ciento de su presupuesto lo pagaban los burós de créditos.

**Ponente: Mauricio Domingo Donovan. Abogado y Director Jurídico de Microsoft en México.**

Bueno, Isabel no me dejó mucho que decir en cuanto a los datos personales de los servidores públicos, coincido totalmente.

En cuanto a la autoridad de datos personales, fue un tema que sinceramente creo que no estamos preparados para tener una autoridad que regule esa relación de coordinación, ese flujo de datos entre particulares, entre supras o subordinación, reitero, hace mucho sentido. Entre coordinación creo que se complica un poquito más.

Y bueno, totalmente de acuerdo con la base de datos en los bancos, mi especialidad no es financiera, así que si alguien en la Mesa me corrige no me voy a sentir mal, pero según yo, en recientes reformas al Código Financiero y a la Legislación bancaria, se reguló el buró de crédito y la información que puede dar a terceros.

Y nada más reiterar, el hecho de que el banco le dé esa información al buró de crédito o a sus abogados, deriva de un acto jurídico previo que es la firma de algún tipo de crédito, sea de tarjeta o hipotecario, que excluye por supuesto eso como un dato personal.

**Ponente: Gustavo Adolfo Bello. Profesor jurista, Coordinador General para temas laborales. Comisión Federal de Mejora Regulatoria**

Es cierto, es curioso, pero los datos que están mejor protegidos son los datos de quienes tienen más dinero. ¿Qué quiere decir esto?

Al final del día son usuarios, vamos a llamarles sofisticados, los bancos, etc., tienen o han establecidos mecanismos para proteger y disminuir el riesgo y han sido tan cuidadosos en esta etapa que primero lo regularon de manera, vamos a llamarle motu proprio.

Esto quiere decir: yo lo hice porque se me antojaba, quería tener estos datos, ya tengo conocimiento del

cliente, pero también al mismo tiempo me daba cuenta que esto me iba a beneficiar.

Sin embargo, en México empezaron a haber irregularidades, les voy a poner un ejemplo. Había un banco "A" para el cual yo era cuentahabiente y entonces a mí me pagaban en nómina. Yo ahí tenía mi cuenta de crédito, yo ahí tenía también mi crédito hipotecario y se daban cuenta cuánto ganaba, se daban cuenta cuánto gastaba, se daban cuenta que era un muy buen pagador de mis créditos.

Y entonces, lo que empezó a hacer este banco "A" es que me boletinó a mí en el buró de crédito, ¿por qué? Porque lo que hizo es que le cerró la puerta a los otros que podían legítimamente ofrecerme créditos y entonces el único que se iba a arriesgar a darme crédito iba a ser definitivamente el banco "A", que me conocía y que curiosamente me había vetado o que me había dado una bandera roja en el buró de crédito.

Eso se modificó, eso se cambió, ya hay una reforma, hay una ley, Ley para Regular la Sociedad de Información Crediticia publicada el 15 de enero de 2002 y que ya tiene también unas reformas, creo que del año pasado.

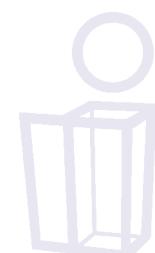
Que lo que están haciendo al final del día es que están intentando hacer más expedito y más seguro este crédito.

Pero ojalá este tipo también de protección que tenemos en el sistema financiero, se pueda ampliar, se pueda mejorar y se pueda expandir a otros sectores de la economía.

A mí lo que me preocupa también es que en algún momento dado, ¿cómo es posible que una tienda departamental me ofrezca de pronto de la noche a la mañana un crédito por 135 mil pesos y que me lo mande por correo a mi casa?, es impresionante.

Eso se debe de evitar, ¿por qué? Porque lo que está sucediendo es que llega un cartero o alguien, equis, abre ese sobre y se da cuenta que tengo una capacidad de endeudamiento de 135 mil pesos, por decir lo menos.

Entonces, ese tipo de cosas que están sucediendo actualmente, están sucediendo en los sectores menos protegidos de la economía y también están sucediendo en otros sectores que están avanzados tecnológicamente, pero como tenemos el problema que la regulación es menos dinámica que la tecnología, queremos someter la tecnología a lo que no podemos.



La experiencia internacional es muy evidente, tenemos que tener mecanismos flexibles que permitan a la autoridad reaccionar rápidamente a esto.

**Ponente: Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**

Me parece que yo podría hacer alguna aportación.

Primero. En cuanto a los datos de los servidores públicos. Tenemos que considerar que los servidores públicos también son personas y tienen datos personales y están protegidos en los términos de la fracción segunda del artículo Tercero.

Pero también existen las obligaciones de transparencia previstas en el artículo Séptimo, donde aparecerá un servidor público, qué grado, qué puesto ocupa, cuánto gana, sus prestaciones en términos brutos y en términos netos y eso, pues hombre, es un derecho que tiene la ciudadanía a conocer cuánto les costamos los servidores públicos.

En cuanto a los datos personales, pues éstos sí que están protegidos. Por ejemplo, lo que no está dicho que se debe de mencionar es en qué gastan los servidores públicos, porque en el momento en que la remuneración ingresa a su patrimonio, en ese momento entra bajo protección patrimonial a la que alude el artículo Tercero.

Una de las cosas que no se va a poder decir, en este caso, es si hay una deducción por concepto de una pensión alimenticia, porque eso deriva de una situación relacional protegida por la vida privada y la vida íntima que no es motivo de acceso a la información pública.

Otro caso que por ejemplo hemos discutido, equis servidor público nos dice en su acta de nacimiento que tiene sexo masculino. Después en su acta de matrimonio que está casado, pero no aporta nada en relación a sus tendencias sexuales, esas están protegidas; porque puede estar perfectamente casado pero tener otras tendencias sexuales, independientemente de su estado matrimonial.

Se ha preguntado en alguna ocasión al Instituto, militancia partidista; en el caso de su servidor yo he manifestado que soy panista. Antes ser panista era pecado, hoy es desgracia, ¿pero eso significa que al decir que soy panista quiere decir que esas son mis convicciones políticas?

No, yo puedo hacer una objeción de conciencia respecto del instituto político al que pertenezco y decirles: Señores estoy de acuerdo en la parte dogmática o doctrinaria, ya la parte de cómo la estamos ejecutando yo ya tengo mis ideas muy personales. Por lo tanto ahí vemos esta situación.

El IFAI, como una entidad para proteger los datos personales lo tiene que hacer ahora, pero respecto de los datos personales que obran en los archivos de la Administración Pública Federal, los demás no nos competen, nos quieren dar esa tarea porque consideran que hemos cumplido razonablemente con el encargo, necesitaríamos muchos más recursos y recursos públicos.

Esa parte ni la compramos como cheque en blanco ni tampoco la rechazamos. Nosotros estamos aquí para cumplir la ley. Si la ley nos dice ahora tienes que hacer esto, pero mañana tienes que hacer esto otro más, tendremos que buscar la manera cómo cumplir con esas disposiciones.

**PONENTE: David Banisar. Especialista, analista y autoridad mundial en temas de acceso y confidencialidad, pertenece a la organización estadounidense Privacy International**

Sólo quisiera hablar más sobre el asunto de empleados públicos, servidores públicos.

Se debe reconocer que hay diferentes niveles de servidores públicos y en parte esto debe determinar qué se reconoce. Muchos tribunales, incluido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y también la Suprema Corte estadounidense reconoce, así también los tribunales constitucionales húngaro y alemán, es que obviamente los servidores públicos tienen menos expectativas sobre la privacidad que el ciudadano común y corriente.

Hay que determinar si se trata de funcionarios electos de alto nivel o nombrados por alguien, versus alguien que esté en un trabajo como servidor civil más tradicional, hay que determinar esto. Entonces, tenemos que ver los diferentes tipos de asuntos, tenemos cosas como si alguna persona es identificada por su nombre en su puesto, esto es muy común, estas son cosas que no se consideran como datos personales.

Pero otras cosas, como por ejemplo información biográfica, es decir, si las calificaciones profesionales y educativas de la persona para ese puesto también deben de estar disponibles. Esto no se ha decidido si es absolutamente necesario.

Por otro lado si los candidatos para puestos públicos electos, si toda esta información se debe hacer pública. A veces se hace pública y a veces no.

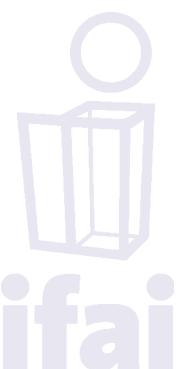
Por ejemplo en la Unión Europea cuando estaban teniendo las discusiones para decidir quién iba a ser el Director de Protección de Datos, entonces tuvieron mucha información que manejaban, que ni siquiera se podía dar a conocer a otros países, dijeron éstos son los candidatos, pero cuando las cosas se dificultan tenemos que ver entonces cuándo estamos hablando más de la persona, el salario, beneficios, prestaciones, bonos, aguinaldos, desempeño, es ahí donde esto es cada vez más privado.

Y hablamos de cosas, por ejemplo, como si hay alguna forma para revelar esta información, si se tiene que firmar, si esto constituye algún conflicto de interés potencial en relación con las familias también usualmente para funcionarios de mayor nivel, si se da a conocer públicamente, no para los de bajo nivel, se trata de una escala sobre la relevación de esta información.

No podemos decir sí o no en esta pregunta, depende del contexto quién es el servidor público y qué trabajo tiene.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



## MESA 4

### “DATOS PERSONALES Y DERECHOS DEL PACIENTE: EL CASO DE LOS EXPEDIENTES CLÍNICOS”

#### Ponentes:

**Maya Bernstein.** Doctora del US Department of Health and Human Services.

**Agustín Ramírez Ramírez.** Subcomisionado Jurídico de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

**José Roldán Xopa.** Director de la Maestría de Derecho Administrativo del ITAM.

**Pedro Morales Ache.** Director de la Consultora Especializada en Salud Medilex.

**Alonso Gómez-Robledo Verduzco.** Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

#### Presentador:

Pocos temas son más sensibles para millones de personas que el contenido de su expediente médico. Y a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia en México, se instaló claramente un debate de grandes proporciones y grandes consecuencias también. Entre la idea contenida en una Norma Oficial de salud y la determinación de la Ley de Transparencia y del IFAI.

Esto se traduce en cuestionantes muy importantes. ¿Tiene derecho el paciente a tener acceso íntegro e incondicionado de su expediente clínico? ¿Es el expediente clínico un patrimonio de las instituciones o definitivamente un dato personal? ¿Cuáles son las consecuencias que este cambio traerá a la práctica médica de México?

# transparencia

## Semana Nacional

### 2005



ifai

110

**Ponente: Maya Bernstein. Doctora del US Department of Health and Human Services**

Muchísimas gracias.

Es un placer para mí estar aquí, participar en lo que es la Semana Nacional de Transparencia.

Primero quisiera disculparme por no hablar en español. Pero sí le agradezco al IFAI y a la embajada estadounidense por haber dado los servicios de interpretación simultánea para participar en esta conferencia, que es sumamente interesante y muy útil para mí.

Después de algunos comentarios quisiera dar una vista general de los derechos de los pacientes en Estados Unidos, describir nuestra nueva ley federal, relativamente, que tiene que ver con la ley de transportación de información y de responsabilidad civil, y vamos a ver también lo que tiene que ser propiedad, control y regulación.

Voy a explicarles un poco acerca de mi puesto, yo soy defensora de privacidad de los servicios humanos, no soy, no fui nombrada, sino soy una servidora pública y me reporto a la oficina de la Secretaría.

Yo hago realmente lo que es el análisis de las políticas y soy consejera del Secretario, llevo capacitación, sirvo como unión, y también tengo un papel para otras agencias que pueden tener también temas similares.

Tengo un pequeño presupuesto donde puedo hacer estudios de investigación.

Pasando al siguiente tema, hasta la primavera del 2002 los Estados Unidos no tenían una ley federal que tuviera que ver con los registros de los pacientes. Teníamos otros mecanismos para la protección de los expedientes médicos.

Primero teníamos lo que es el Juramento Hipocrático, y esto incluye muchas veces lo que es la confidencialidad. La justificación tradicional de esto es la necesidad de que un paciente tiene que ser sincero con el médico para poder darle tratamiento adecuado, y tenemos también el sentido moral que de manera inconsciente debemos de hacer que el paciente escoja entre obtener el tratamiento y mantener su secreto.

Pero también tenemos un interés de la sociedad que es directo, en que la gente pueda obtener atención médica o cuidado médico y también para mejorar las condiciones de este abuso o de las enfermedades contagiosas.

También tenemos en los Estados Unidos organizaciones profesionales voluntarias cuyos códigos de ética incluye la privacidad, así que tenemos nosotros una asociación médica con mucha influencia y otras organizaciones que también pueden dar sanciones a sus miembros en caso de violación.

Antes del año 2003 los derechos de los pacientes estaban totalmente controlados, legalmente bajos las leyes estatales, de las 50 leyes estatales.

Y había una gran variación entre los diferentes estados, algunos tenían una ley muy completa, otros estaban limitados a las licencias y violaciones de ética y otros tenían tipos específicos de leyes, por ejemplo, para diferentes tipos de información como los expedientes de salud mental, del estatus del VIH, etc.

Y en estas leyes se tiene derecho de ver y corregir sus propios registros y también tenemos algunas compensaciones monetarias para los casos de violaciones.

Yo quiero decir que la primera ley fue la Ley de Privacidad en el 74, que tiene que ver con las prácticas justas de información y nada más en entidades federales, y cubren los diferentes tipos de expedientes personales, solicitud para el bienestar, etc.

Se cubre algún tipo de expedientes de sistema, por ejemplo, del Departamento de Defensa que tiene información médica acerca de los soldados en activo, también tiene el Departamento de Estado, tiene información médica acerca de los funcionarios en el extranjero. Se tiene información acerca de las personas que quizá estén discapacitadas y que necesitan ayuda, con base a su elegibilidad divide los problemas médicos.

Y hay algunas otras leyes federales así que hablaremos acerca de la Ley de Transparencia de Información y de Responsabilidad Civil, que es la legislación médica.

Varios cambios se hicieron a principios de la década de los 90's que trajeron la oportunidad de que la legislación a nivel nacional resguardara los expedientes médicos y en general hubo un incremento o uso de la computadora para lo que son las redes electrónicas, sobre todo desde el aspecto financiero de la atención médica.

En Estados Unidos tenemos seguros privados, así que la facturación, las reclamaciones para la aseguradora cada vez son más electrónicas, pero también tenemos algo del lado clínico.

Al mismo tiempo, muchas entidades de salud se ampliaron al comprar hospitales en varios estados y el operarlos, así que tenían que cumplir con este sistema múltiple de leyes.

Cuando el Presidente Clinton propuso una revisión del sistema de atención médica, incluyendo el derecho de que todas las personas tienen los servicios de cuidado básicos, así como el Sistema Nacional de Pago como el que tienen aquí en México.

Aun cuando no se aplicó, se entendió que la propuesta iba a conducir a agregaciones de información personal para poder respaldar este nuevo Sistema Nacional.

Las compañías de atención médica privadas hicieron un cabildeo para mayor estandarización de las reclamaciones, así como de los expedientes subyacentes.

Finalmente, el Congreso promulgó una ley para incrementar el uso de la computarización y la estandarización y en ese momento sintieron que era importante establecer los derechos del paciente completos, con sus expedientes médicos a nivel federal.

Pero la parte de privacidad de la legislación era demasiado compleja y debido a esto no se incluyó.

Así que después de un par de años, cuando el Congreso no pudo promulgar una Ley de Privacidad por separado, le dieron autoridad a mi departamento, lo que es un departamento de salud y servicios humanos, que finalmente promulgó una regla administrativa y esta regla es lo que protege a los expedientes médicos en la actualidad. Esto entró en vigor en el año 2003.

Este diagrama, nada más quiero tomar un momento para que consideremos nosotros cuántas diferentes entidades podrían querer tener acceso a sus expedientes médicos para que tengan una idea.

Y nada más unos cuantos ejemplos, aunque hay bastante más, algunos son obvios y algunos son menos obvios y quizás algunos pueden considerarse más legítimos que otros, por ejemplo, cómo se sentiría alguno de los usuarios de su información, su compañía de seguros, que es privada en los Estados Unidos les envía un recordatorio que tienen que llenar la receta para el medicamento para asma y también cómo evitar un ataque de asma.

La compañía farmacológica que fabrica los productos envía información sobre los productos que ella fabrica.

El hospital donde les trajeron les envía una oferta para que ustedes hagan un donativo, y se mencionó en el panel anterior, el banco descubre información sobre ustedes y sabe que tiene cáncer, por lo tanto rechaza darle un crédito hipotecario porque están en gran riesgo.

Y debido a que es tan compleja la atención médica, el Congreso decidió no reglamentar a todo mundo que utiliza los expedientes médicos, sino nada más a una serie de personas.

Y como se vio en Estados Unidos, no tenemos una ley de privacidad de propósitos generales, van por sector económico en términos generales.

Y la gente dice que nuestra industria de atención médica es el 10 por ciento de la economía de nuestro país.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



ifai

El Congreso dio autoridad para regular únicamente una subserie de la industria, pero aún esto es bastante difícil de hacer. Nosotros reglamentamos un gran grupo de la industria, una gran parte de la industria, pero es el núcleo el que da y paga la atención, pero no se aplica a todo mundo.

Si hubiéramos tratado de reglamentar a todos los que utilizan expedientes médicos, incluyendo las instituciones de atención pública, investigadores, policías, hubiera magnificado nuestro problema reglamentario y creo que no hubiera pasado por el Congreso, porque hay diferentes intereses que hubieran hecho un cabildo.

Simplemente para hablar acerca de la base de IPA, es una de las cosas más complicadas pues crea las leyes federales que establecen normas mínimas, pero también cancela muchas de las leyes estatales que de hecho entran en conflicto. Así, si una ley estatal es más limitativa que IPA, entonces la ley estatal es la que entra en control y esto nos lleva, en algunos casos, al requisito de tener un análisis complejo y detallado de si existe una ley estatal sobre un tema específico y si de hecho esta ley estatal es más rigurosa o no.

Ahora, esta normativa requiere el tratamiento de lo que tiene que ver con la divulgación requerida por la ley. Esto se decidió porque, lo que dijo David en el panel anterior, esta idea de consentir o morir. Y esto es porque al tener el tratamiento, uno paga por su atención médica.

Uno realmente no está en posición de dar consentimiento libre, si uno necesita atención pues lo tiene que hacer, si tiene que firmar una forma es una carga administrativa simplemente, porque la gente va a hacer esta divulgación de información para que les den atención. Así que en vez de crear esta carga administrativa, decidimos simplemente que dentro de lo que es el pago y tratamiento y también algo que se llama las operaciones de atención de la salud que incluye cosas como evaluación de calidad, mejorar la salud, reducir los costos, capacitación profesional, etcétera, la información puede divulgarse, fluir libremente, pero fuera de este contexto se requiere la autorización de los pacientes.

Y hay muchas excepciones, algunas están señaladas en esta diapositiva. Y la regla no desplazaba a ninguna ley de presentación de informes de salud pública y existe acceso por parte de las leyes durante investigaciones de delincuentes.

Ya hablaron de "opt-in" y de "opt-out", que es una posición que tiene que utilizar la información, a menos que el paciente lo diga de otra manera.

Y en el caso de información directa, si uno está en el hospital lo pueden reportar ellos a los medios, no pueden. La persona que está ahí, muchas veces información sencilla acerca de su condición, si está crítico, establece, etcétera.

Y hay otra disposición de "opt-out" que creen que les pueden dar información a sus familiares y amigos, a menos que ustedes digan no hay disposición, "opt-in" también, que todos lo demás tiene que ser "opt-out" tiene que dar autorización para todo lo demás.

Y además hay dos situaciones particulares que vienen aquí en la regla. Una de ellas son los psicológicos, los expedientes psicológicos éstos no se pueden transferir a otro especialista sin su permiso, y para mercadotecnia tampoco.

Además de las limitaciones sobre divulgación, básicamente éstos los hace la regla de IPA y mucho se derivan también de las prácticas de información justa y unas funcionan mejor que otras.

El derecho de recibir notificación por escrito sobre la recopilación de información y su propósito y objetivo y la política de privacidad lo tienen los médicos. Ustedes tienen el derecho de obtener una copia de su expediente, pero el doctor les puede cobrar por esto.

Tienen el derecho, claro tiene que ser razonable, tienen el derecho de solicitar cambios a su expediente, pero la mayoría de los doctores no van a hacer cambios, sobre todo, si incluye su impresión en ese momento del examen aún cuando más tarde resulte que esté equivocado, ellos tienen el derecho de cambiarlo, nada más solicitar el cambio.

Existe el derecho, por ejemplo, que muchos defensores de la privacidad dicen que es importante, pero es una controversia en este momento el derecho de tener un conteo de las divulgaciones, de ver quién más ha visto su expediente.

La gente que se ve afectada son los grandes hospitales y organizaciones nos dicen que es una carga administrativa y ahora están haciendo cabildeo las organizaciones para cambiar esto.

También existe el derecho de presentarle una queja a nuestro departamento, pero no al derecho de demandar a alguien directamente, se tiene que presentar la queja en el departamento y el departamento puede tomar el caso o tener una penalización civil, pero ustedes no pueden demandar a alguien que lo haya hecho, esto no lo pueden hacer de manera directa.

Así que esto fue la Ley de Transportación de Información y de Responsabilidad Civil y después vamos a pasar y vamos hablar a cerca de la titularidad o propiedad.

Muchos dicen que a veces pueden hacer una reclamación legítima de tener la titularidad de los expedientes médicos, los pacientes cuya información médica va a tener interés en esto y el médico que no es intelectual tiene el juicio profesional que creó el registro, el expediente, creen que también son los dueños.

El hospital cuyas instalaciones y equipo permitió la creación de este expediente cree que también son los dueños o titulares, y la compañía de seguros que pagó por información que se ha creado creen que ellos tienen derecho a éste.

Tampoco es práctico, la información médica existe ahora en muchas instituciones y prácticamente sería

muy difícil, quizás casi imposible que nos den todos los registros que tienen valor comercial para ellos.

Ahora, lo que tiene que ver con la titularidad, tiene que ver con los derechos de propiedad, aún cuando no se utiliza como un principio de realización para protección de expedientes médicos, un doctor tiene la copia de un expediente médico, está escrito en papel en su oficina, pero nada más la copia puede usar, el contenido es lo importante, así que básicamente decidimos que la titularidad era un modelo y creó muchas preguntas y conflictos que no se solucionaron.

Y resultó que no era adecuado para los diferentes intereses variados y legítimos de diferentes participantes.

Y es claro que es necesario adoptar este modelo dentro del contexto de los expedientes médicos.

Por el momento Estados Unidos ha adoptado un modelo regulatorio que ya escuchamos en este panel, cualquier persona que tiene esta información y está cubierto por la ley y tiene responsabilidades con relación a esta información y tiene ciertos derechos, independientemente de la propiedad, si no tiene los documentos en su posesión, uno tiene que dar ciertos derechos.

Este reglamento realmente es de expresión no de lo que hace la sociedad, de cómo la información debe de utilizarse y hay una gran cantidad de entidades, entonces esto permite que muchas divulgaciones tengan diferentes usos, ya sea que están existiendo, que se les está valorando, para permitir, inclusive, situaciones que no se consideran en este momento.

También permite que haya algunas divulgaciones y algunas personas piensan que debe de prohibirse, por ejemplo, a las entidades policíacas, la regla nada más ha existido durante dos años y creo que tendría que ajustarse conforme tengamos mayor experiencia.

Mientras tanto existen nuevos modelos que se están formulando, el Presidente Bush propuso una infraestructura de inter operación el cual él quiere aplicar en 10 años, y como resultado ha habido discusión de otros modelos, así que los nuevos modelos que se están formulando, sobre todo, al pasar a esta red de HR, uno tiene que ver con la organización y formación de ser regional, muchas personas llaman "RIO", y "RIO" es un modelo donde un consorcio regional de hospitales, médicos, especialistas, laboratorios, terapeutas, pueden controlar el expediente y que esté disponible para todos en la red regional con derechos que tendría el paciente.

# transparencia

## Semana Nacional

5  
2005



Otro modelo sería que los consumidores tengan sus propios datos, lo tendrían en chip y uno lo portaría para poder controlar el acceso a la información, si va uno de vacaciones lo puede llevar, pero si lo pierden, bueno, pues habrá ciertas desventajas.

También hay desventajas porque hay beneficios reducidos que la sociedad puede obtener de la investigación o de los institutos.

Finalmente, un modelo muy interesante que se ha desarrollado es el modelo del fideicomiso. El consumidor puede designar un fiduciario que daría este expediente con base a la decisión de los consumidores, de cómo debería de mantenerse este registro o este expediente. Puede verlo cuando quiera, también sus resultados de laboratorio, quizás imágenes de radiología, podrían agregar su propia información.

Así que tendrían ustedes lo que se llama el expediente electrónico que crea el médico que lo puede tener, y uno puede tener su propio expediente personal, que tiene información únicamente que ustedes saben.

Por ejemplo, un diabético puede rastrear sus lecturas de glucosa o un paciente cardíaco puede ver su propia lectura de presión. Una persona que esté a dieta puede ver cuál es su ingesta diaria de alimentos o su peso.

Y el consumidor puede controlar quién va a ver esta información, y esto nos lleva a una pregunta, si el consumidor debe de poder ocultar información clínica disponible para su especialista o su doctor.

A los médicos no les gusta no ver todo el expediente, y por otro lado algunos médicos me dicen que nunca confían en los expedientes, porque toman pruebas, porque no confían en el historial. Estos son los modelos que se han considerado.

En conclusión, creo que hay mucho de pensar sobre los derechos de los pacientes y sus expedientes. Y creo que debemos de ver también a nuestros profesionales en sus comunidades para buscar una guía sobre los usos éticos de la información, pero también debe de estar equilibrado con los derechos de los consumidores de la atención o cuidado médico.

Yo creo que esto se puede alinear. Es decir, en teoría el paciente y el médico tienen diferentes metas. Así que no necesariamente están en lados opuestos, sino que pueden tener la misma meta de cuidar al paciente y mejorar su salud.

Pero el tema está cambiando rápidamente. Es un momento muy importante para pensar en esto. Así que les agradezco por ayudar, por permitirme participar aquí en este tipo de eventos una vez más.

**Ponente: Agustín Ramírez Ramírez. Subcomisionado Jurídico de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico**

Muchas gracias por la invitación.

Este tema de los expedientes clínicos obviamente tiene una preocupación fundamental para el Sector Salud, ya en el foro que conjuntamente con la Universidad de Nuevo León y con el propio IFAI convocamos en este año, en abril, nos llevó a concluir que el debate iba a continuar, que íbamos a tener necesariamente diferentes posiciones en torno al tema. Hay un aspecto que me parece importante destacar antes de iniciar esta presentación, y que me resulta

de escuchar esta presentación de quien me antecedió de lo que sucede en los Estados Unidos de Norteamérica.

Me parece finalmente que la atención médica, independientemente entre las diferencias entre acceso a la información clínica o propiedad del expediente clínico, tiene o se ajusta a un principio universal que se motiva o se fundamenta en el beneficio del paciente.

Cualquier registro que se haga en un expediente clínico, tiene esa finalidad de beneficio del paciente, las discusiones futuras sobre acceso, propiedad, modalidades, me parece que tienen o cumplen un segundo término. Entonces, en ese sentido voy a iniciar.

¿Qué son estos datos personales en términos de la Ley de Transparencia? Y aquí también quisiera hacer un razonamiento. No es que tengamos simplemente una diferencia normativa, no es que se diga que el tema del derecho de acceso se encuentra regulado en la Ley de Transparencia, y que esto es oponible a una Norma Oficial Mexicana.

Reducir a esto la discusión, me parece que es una discusión simplemente doctrinaria, porque se deja de lado una serie de principios fundamentales que más adelante voy a destacar, que se relacionan precisamente con las finalidades de la atención médica.

Y no es la Norma Oficial Mexicana, es el conjunto de las disposiciones sanitarias, que deben ser interpretadas de manera armónica y no de manera aislada, diciendo: Es la Norma Oficial Mexicana la que regula el acceso a los datos clínicos desde la perspectiva del derecho sanitario y es la Ley de Transparencia la que los regula desde el punto de vista de acceso a la información.

Están otras legislaciones, concretamente la Ley General de Salud y su Reglamento de Servicios de Atención Médica.

Pero bueno, los datos personales en términos de la Ley de Transparencia son estos y destaco los estados de salud físicos o mentales, eso es parte de los datos personales.

Pero entonces, ¿qué debemos entender por estados de salud físicos y mentales? El concepto de salud en términos de lo que ha señalado la Organización Mundial de la Salud es que se trata de un estado de completo bienestar físico, psicológico y social.

Se habla de esfera biopsicosocial para poder concretar cuál es el estado de salud. Como aquí lo señalo, antes de 1978 parecía que simplemente la enfermedad se estaba relacionando al nivel orgánico, esto es, qué me duele, qué es lo que yo siento desde el punto de vista orgánico para decir si estoy enfermo o sano.

Se trasciende a partir de esta Declaración de la Organización Mundial de la Salud para atender a la esfera biopsicosocial, o sea, el estado de plenitud.

Y un estado de plenitud que debemos de comprender también que es imposible de cumplir en el ser humano. ¿Por qué? Por la propia naturaleza del ser humano.

Entonces, hablar de lo que la Ley de Transparencia puede comprender, los estados físicos y mentales de salud, nos lleva a tener que delimitar el concepto.

Y para ello tenemos también que señalar que el estado de salud no es absoluto, es necesariamente variable porque la salud de un individuo se rige bajo un principio de variabilidad biológica.

La respuesta biológica de un ser es totalmente distinta a la respuesta biológica de otro ser. De tal suerte que no podemos hablar de ese estado de salud como un estándar de atención para decir qué determinado grupo de individuos están sanos o están enfermos, hay esa variabilidad.

Y no puede tampoco establecerse un límite entre lo que es la salud y si hay grados. De tal suerte que tenemos que hablar de estos tres componentes que aquí señalo, que es el subjetivo, yo puedo tener la percepción y la creencia de que estoy sano, sin embargo, solamente una atención médica, una valoración médica desde el punto de vista de esta esfera biopsicosocial, me tendrá que definir si efectivamente estoy sano o estoy enfermo.

El objetivo qué es la funcionalidad orgánica. Necesariamente hablar del estado de salud nos lleva a delimitar el estado físico que es por lo general cuando acudimos nosotros con el médico, yo voy con el médico cuando me duele algo, no cuando considero que se está afectando mi esfera psicológica y mucho menos mi esfera social.

Y finalmente, este criterio adaptativo: Yo me adapto a las circunstancias de mi entorno y entonces es posible que se hable en ese momento de un estado de salud.

Y bajo esta premisa, entonces, cuando hablamos en la Ley de Transparencia que los datos personales son los estados de salud físicos y mentales de un individuo

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

116

identificado o identifiable, qué debemos entender por salud o por esos estados físicos de salud.

Lógicamente la ausencia de manifestaciones orgánicas y psicológicas, la ausencia o la presencia. Si estamos ante esta situación necesariamente diremos que quiero conocer información sobre mi estado de salud.

¿Pero cuál es mi estado de salud? El conjunto de las afecciones que están en mi expediente clínico en donde se recogen todas aquellas afecciones de nuestro transcurrir mortal, ¿eso es nuestro estado de salud? O nuestro de salud son las recientes, la última enfermedad, la última patología que me afectó o es el estado actual, en este momento en qué situación me encuentro. ¿Qué cosa es el estado de salud?

De ahí que por eso en el Foro de Monterrey en abril de este año cuando por parte de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico abordábamos el tema, lanzábamos un poco un reto al IFAI: es necesario delimitar, a través de ciertas políticas o lineamientos cuál es el alcance de estos datos personales; porque independientemente de que esté dentro de un concepto o una definición jurídica, los estados de salud tienen internacionalmente una concepción de datos sensibles.

Porque no es lo mismo hablar de mi domicilio, de mi teléfono o de mi edad que hablar de mi estado de salud, por eso tiene una relevancia mucho mayor, por eso tienen esta naturaleza de datos sensibles que nos lleva en otras latitudes a que tenga una regulación específica, no regulados estrictamente con el conjunto de los datos personales, aunque ojalá que así fuera.

Tenemos por ahí también pendiente la Ley de Datos Personales en el Congreso, que no ha avanzado, en donde sería fundamental que pudiera hablarse del tema y en donde se regulara con mayor exactitud. E insisto, más allá de estar discutiendo de quien es propiedad el expediente clínico o de quién no es.

Yo creo que lo importante, como se llegó a una de las conclusiones del foro de Monterrey, es discutir sobre las modalidades de acceso, los límites, los beneficios para unos y para otros.

¿Qué es lo que sucede en función de esta discusión? Yo creo que es importante y aquí lo digo con mucho respeto, además lo dijo un gran amigo, lo dijo el Comisionado Alonso Gómez Robledo Verduzco, nadie duda que en términos de la Ley de Transparencia el paciente no tiene ni siquiera por qué justificar que quiere tener acceso a su expediente clínico, eso nadie lo duda.

Yo creo que es una posición fundamental que está dentro de la Ley de Transparencia, tanto respecto de la información pública, como respecto de los datos personales; sin embargo, y yo creo que esto es fundamental preguntarnos ¿Qué le interesa realmente al paciente cuando pide acceso a su expediente clínico? ¿Qué le interesa a cada uno de nosotros cuando pedimos acceder a esos datos?

Desde la perspectiva, según mi parecer, de los fines en que se encuentra afecta la atención médica, en términos del artículo 32 de la Ley General de Salud, y por eso digo que esta no es una discusión entre la Norma Oficial Mexicana, el expediente clínico, y la Ley de Transparencia; el artículo 32 de la Ley General de Salud señala que las finalidades de la atención médica son promover, proteger y restaurar la salud del individuo, a eso se aboca la atención médica desde el punto de vista o como concepto jurídico.

Entonces este interés se centra necesariamente desde nuestra perspectiva, en la información relevante, útil para lograr el estado de plenitud biopsicosocial del que hemos hablado.

A un paciente ¿por qué le interesaría saber lo que dice su expediente clínico? Seguramente para hacer una interconsulta, para consultar otro especialista o para tener él mayor precisión respecto de sus afecciones, ¿pero cuáles? Las de toda la historia natural de las enfermedades que le han aquejado desde niño, desde infante, de la última, de la reciente, de las tres últimas.

Me parece que cuando tenemos una preocupación por nuestro estado de salud hablamos de lo último de que en este momento nos aqueja, entonces yo creo que es fundamental que podamos discutir a partir de esta pregunta fundamental.

¿Y qué impacto tiene hablar o discutir desde esa perspectiva? Que en términos de las disposiciones sanitarias es preciso reconocer que la atención médica, como también lo dice el artículo Noveno del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Servicios de Atención Médica, la atención médica se orienta por principio científico y éticos, no es una simple prestación del servicio, como ninguna otra profesión. Los principios éticos son fundamentales para lograr las finalidades a que ésta afecta la atención médica, de promover, restaurar la salud del individuo.

Por ello es que hablamos de esta naturaleza que yo reiteraré, insisto, de la información contenida en los registros clínicos como datos sensibles. Y al margen de esto una nota fundamental. No es que la Comisión Nacional de Arbitraje Médico se niegue o esté en contra de que el paciente tenga acceso a la información.

Desde diciembre del 2001, antes de que entrara en vigor la Ley de Transparencia, la CONAMET promovió la carta, la publicación de la Carta de los Derechos Generales de los Pacientes.

Y les leo estrictamente el tercer párrafo que señala que el paciente o, en su caso, el responsable tiene derecho a que el médico tratante le brinde información completa sobre el diagnóstico, pronóstico y tratamiento, se exprese siempre en forma clara y comprensible, se brinde con oportunidad con el fin de favorecer el conocimiento pleno del estado de salud del paciente y sea siempre veraz ajustado a la realidad.

Esto es algo que se publicó en diciembre del año 2001, mucho antes de que entrara en vigor la Ley de Transparencia. O sea que tenemos desde la perspectiva institucional de la Comisión Nacional de Arbitraje

Médico, la convicción de que el paciente tiene derecho a recibir información, lo fundamental, es qué tipo de información y cómo.

¿Por qué? Si vemos esta definición de qué cosas son los datos clínicos y me aboco estrictamente a la Norma Oficial Mexicana. Bueno, pues es todo aquel conjunto de registros que hace el equipo sanitario, ¿de acuerdo a qué? A disposiciones sanitarias, pero abriendolo un poco ¿qué diríamos?, que es este conjunto de información que habla sobre la evolución y estado actual de salud de una persona, cuya orden nació de un expediente clínico, porque necesariamente debe haber una ordenación y la Norma Oficial Mexicana así lo regula, hay un orden establecido de qué debe contener el expediente clínico en función de una finalidad fundamental que es conocer más o menos de manera exacta el estado de salud y la intervención del equipo sanitario.

Ahí es donde se registran todos esos datos, conocemos lo que tiene el paciente y qué ha hecho o no ha hecho en favor o en función de la patología del paciente.

Pero, entonces, estamos hablando de un proceso de comunicación, un proceso de comunicación que trasciende la mera entrega de información y yo creo que ese es uno de los puntos fundamentales en donde tenemos que centrar la discusión.

Comunicarse en la relación médico-paciente es fundamental para lograr las finalidades de la atención médica. Comunicarse significa establecer empatía, tener confianza. ¿Por qué vamos con un médico en lo particular? Porque le tenemos confianza.

Respetar este derecho a su autonomía. Aquí lo señalaba ya la representante de Estados Unidos de Norteamérica, en los Estados Unidos de Norteamérica es donde se hizo mucho énfasis y se iniciaron los estudios muy sólidos sobre necesariamente el reconocimiento a este derecho del paciente a expresar su voluntad y su deseo ante la intervención clínica.

El consentimiento informado tiene largas y hondas raíces en los estudios del equipo sanitario norteamericano.

Pero también esta comunicación sirve para ejercer ese derecho en función de los riesgos y beneficios que le brinda la atención médica, el consentimiento informado tiene necesariamente esa connotación o esa limitación, es para que el paciente conozca los riesgos y beneficios de la intervención del equipo sanitario.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

118

Y la comunicación también tiene que servir para que esta relación entre dos partes no solamente se limite a entregar ciertos datos, sino que sea verbal y escrita sobre el estado de salud. La verbal es fundamental para generar el conjunto de empatía del que estamos hablando.

¿Y por qué hablamos de que se puede generar un conflicto de comunicación?, y en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico lo conocemos todos los días, cuando el proceso de comunicación se rompe. Porque un exceso de información y no lo digo yo, no lo dice la Comisión, lo dicen quienes han estudiado el conflicto, un exceso de información puede ser desestabilizador si sobrepasa la capacidad de procesamiento de la gente que recibe la información; este es un estudio de 1997 que se hizo en España.

Y no es de ninguna manera que nosotros tengamos la intención o que el equipo sanitario tenga la intención de menospreciar la capacidad de todo sujeto, el paciente es un ser con dignidad que merece respeto.

Sin embargo, debe entenderse y comprenderse que hay cierta información que es necesaria que sea atendida de manera directa a través de un proceso de comunicación, porque no es lo mismo comunicar que informar.

Si se entrega simplemente una copia del expediente clínico y el Presidente de la Academia Mexicana de Cirugía lo decía en el foro de Monterrey, será que entonces la intención de quienes promueven este acceso irrestricto al expediente clínico sea sustituir un proceso de entrega de información por un proceso de comunicación en la relación médico-paciente. ¿A qué nos va a llevar esto? Necesariamente a un cambio cultural del que nosotros hemos hablado relacionado con la medicina defensiva.

Qué va a suceder cuando el paciente llegue a solicitar información a su médico y le diga: aquí tienes la copia de tu expediente clínico, ahí está toda la información que necesitas saber sobre tu estado de salud. Y entonces se limite y se elimine esta parte fundamental de lo que es necesariamente un proceso de comunicación efectivo.

Entonces, ¿Cuál es la posición de la comisión? Hay que satisfacer el derecho del paciente a ser informado, pero en términos que resulten de utilidad para el cumplimiento de estas finalidades de las que ya he hablado, sobre aspectos relevantes de la salud, que permitan ejercer este derecho de autodeterminación.

Y algo importantísimo que no debe distraernos es conforme a principios bioéticos que orientan la atención médica.

Entonces, desde la perspectiva del derecho sanitario y desde la perspectiva de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, nos resulta, incluso, ocioso discutir los límites de acceso, si tiene acceso a todo, si tiene acceso a una parte.

Y otra vez vengo a hacer referencia al Foro de Monterrey, nos parece que la entrega del expediente clínico de manera mecánica o instrumental no asegura un proceso de comunicación, aunque también estamos conscientes de esto último que yo aquí señalo. No es la Comisión Nacional de Arbitraje México ni la Secretaría de Salud ni el IFAI quienes van a decidir sobre esta situación de un cambio cultural en el modelo de atención médica.

Es necesariamente la sociedad la que tendrá que decir por qué camino nos vamos. Si efectivamente en Estados Unidos de Norteamérica hay estos avances

tecnológicos importantes que aseguran la privacidad de los datos clínicos, en México también la hay, pero la discusión se plantea desde una diferente perspectiva, porque también tenemos que comprender que nuestra idiosincrasia es distinta, y que la cultura norteamericana precisamente los ha llevado, y no es simplemente más que hacer una exposición de la realidad a la comunidad médica, a un enfrentamiento con los pacientes.

La cultura litigiosa y el problema de la medicina defensiva se han acrecentado en los últimos años en algunos estados de Norteamérica, concretamente en California, en Texas, al grado de que efectivamente, como lo señalaban, el gobierno norteamericano ha estado tomando medidas muy concretas, una de ellas, limitar los montos de la reparación de los daños, fundamentalmente de los extrapatrimoniales.

Entonces ¿qué va a suceder en México? Repito, y con esto concluyo, no creo que sean las instituciones gubernamentales las que tengamos necesariamente que discutir qué modelo de atención médica tenemos o queremos.

Es la propia sociedad, son los pacientes, pero en conjunto con el gremio médico.

**Ponente: José Roldán Xopa. Director de la Maestría de Derecho Administrativo del ITAM**

Muchas gracias al IFAI, por la invitación.

Lo que ha comentado nuestro colega Agustín, es una base relevante para la discusión. Yo quisiera centrar mi intervención en varios aspectos que me parecen medulares. Primero, una acotación para establecer ahí un énfasis en algo que mencionó Agustín. ¿Es relevante discutir el tema de la propiedad del expediente médico cuanto estamos hablando de acceso a la información?

Yo haría un énfasis en esto y diría: Sí.

Reitero el tema de discusión de propiedad del expediente tiene sentido en tanto establezca una afectación o bien una contradicción con el acceso a la información.

Y yo creo que ahí el punto relevante en tanto que la Norma Oficial Mexicana 169, a la que hizo referencia Agustín, define que la propiedad del expediente es de la institución y de los médicos y también establece que éstos tendrán, entre otros, el deber de informar al paciente estableciendo algo así como un resumen de

aquella información que puede ser relevante para satisfacer la petición del paciente.

Entonces, si en el extremo se coloca que la Ley de Información, de Acceso a la Información garantizaría un pleno acceso al conocimiento del paciente sobre su expediente, y la Norma Oficial Mexicana establece una restricción por vía de la definición de derechos de propiedad, creo que esto es relevante. Esto es para establecer un primer punto referencial.

La segunda cuestión es que estos dos extremos entre Ley de Acceso y Norma Oficial Mexicana, resulta importante en tanto carecemos en nuestro país de una regulación que entienda, que comprenda de manera integral el tema específico del expediente médico, de los derechos del paciente, de los derechos de los distintos prestadores que están alrededor de este tema de salud, y por tanto la tarea, y eso es lo difícil, pero también lo apasionante de este punto, es que tenemos que ir armando una regulación a partir de reunir una serie de normas aisladas en diversas disposiciones, algunas que tienen que ver con regulación de aspectos específicos sanitarios, otras que incluso tienen que ver con derechos constitucionales.

Y por otra parte el tema de acceso de información, incluyendo la propia Norma Oficial Mexicana.

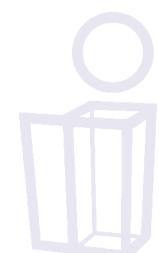
Esto nos coloca a los abogados en un ejercicio de ir armando regulación, a partir como una especie de un rompecabezas, con la dificultad de que cada una de las normas que vamos eligiendo para regular este tema, se encuentran en distintas leyes generales, cada una de las cuales tiene su propia racionalidad y por tanto, está sujeta a la aplicación de diversidad de órganos, cada uno de los cuales también le pone su propio matiz.

Ahí hay un problema, digamos apasionante, para quienes nos podemos enfrentar a este problema, pero por otra parte riesgoso.

¿Cuál es el riesgo de que cada órgano aplique la Ley? Y cada norma tiene su propia racionalidad, el problema es que dependiendo de qué órgano integre la interpretación de la normatividad, puede darle un sesgo y por tanto, puede hacer prevalecer el valor o el interés que protege, con el riesgo, empleando un término si la cobija es para todos, entonces cabe el riesgo de que entre se jale para un lado, pueda dejar descubierto otro lado.

Y aquí tenemos un problema de dificultad de establecer un abordamiento integral y ese sería el riesgo.

transparencia  
2015 Semana Nacional



ifai

Haría también otra acotación. Cuidado con la importación de modelos, sobre todo porque los modelos suponen determinadas funciones públicas y determinados modelos también de ciudadano o de individuo que no necesariamente es aquel que se da en otras latitudes y tiene que ver con los niveles de desarrollo.

Esto es, no es lo mismo un paciente de California que tiene una posibilidad amplia de acceso a un conjunto de servicios no solamente sanitarios sino también legales, de un foro especializado con una alta cultura en donde puede ser mucho más relevante entender que es un individuo al cual se le puede establecer una mayor confianza en su nivel de información, y por tanto, en su potencialidad de decidir a un medio como el mexicano con 60 millones de pobres, con niveles de distribución distintos, con servicios de salud limitados y poco eficientes, y que por tanto, también debemos en este ejercicio, ver a un sujeto que tiene mayor o menor capacidad de decisión en función de su nivel de información.

Y también un cometido o una finalidad sanitaria que yo creo que es mucho más pesada y mucho más comprometida que aquella que se puede dar en países desarrollados.

Y esto tiene que ver con los modelos regulatorios que se pueden adoptar, aquí hablo de modelos regulatorios en la expectativa de ir conformando por vía de interpretación el marco jurídico o bien por vía de un posible diseño ir estableciendo también qué modelos.

Yo estaría en principio de acuerdo que no se valen los paternalismos, salvo que haya buenas razones para establecer regulaciones paternalistas.

Entonces, si hay una sociedad, primero, con una población vulnerable, es justificable cierto paternalismo.

Por otra parte, si la decisión se toma en contextos de vulnerabilidad de la libre decisión, como en muchas ocasiones es aquella en la que se coloca el paciente ante el médico o bien, el familiar que va con él o el responsable del paciente, entonces puede no ser necesariamente una decisión tomada en el mejor contexto de libertad y en ese caso se vale cierto paternalismo.

Después de estas tres cuestiones abordaría los siguientes puntos alrededor de la información, si consideramos que esto es lo relevante de un expediente médico.

Primero, efectivamente y estoy de acuerdo con Agustín Ramírez. El expediente médico tiene sentido en tanto está ligado con un derecho fundamental alrededor del cual la prestación es accesoria, esto es, debe verse en primer término por la salud de aquel sujeto que es el que está recibiendo un servicio a efecto de cuidar su derecho a la salud, esto es relevante.

Y en ese sentido, el expediente médico debe tener una serie de condiciones que hagan posible la preservación del derecho a la salud.

Entonces, si el paciente tiene imposibilidad de trasladar su expediente de un médico a otro, debido a que el médico que arma o que comienza a integrar el expediente, reivindica un derecho de la propiedad, entonces, habría ahí un problema muy severo para garantizar la salud del paciente y creo que entonces habría que ver si el garantizar derechos de propiedad sobre el expediente es la mejor regulación.

Pero creo que en un país como el nuestro la salud del paciente debe de verse en un contexto genérico, esto es, el contexto genérico de salubridad, de sanidad.

Y ahí tendríamos que enfrentarnos, incluso a la posibilidad de poder restringir la disposición o el derecho de privacidad de los datos del paciente sobre su expediente médico. Planteo el caso.

Si en México, a diferencia de España, a diferencia de Estados Unidos hay un mayor riesgo de enfermedades contagiosas, de que se puedan expandir con mucho mayor facilidad una epidemia, una pandemia o algo así, sería relevante establecer una restricción sobre los derechos personales para que exista la posibilidad de transmitir socialmente información relevante a los órganos que son encargados de planear o de enfrentar los problemas de salubridad general para que sea posible procesar esta información.

Estableciendo evidentemente una serie de candados o una serie de salvedades para, por ejemplo, disociar la información relevante que puede extraerse de un paciente, de los datos de identidad del propio paciente.

El hospital requiere conocer información del expediente médico para poder planear, por ejemplo, cuántos medicamentos va a necesitar en el año y esta información tiene que extraerse de los expedientes.

La Secretaría de Salud requiere de información para establecer sus tendencias, sus programas de salubridad general, y esto es relevante en la medida en que esto se puede regresar en un mejoramiento de las condiciones de salud del paciente.

El otro sujeto, el médico. Aquí es importante una cuestión relevante en el diseño de regulaciones, depende de cómo se tome una regulación y depende de quién intervenga en la regulación, pueden darse fenómenos de captura en la regulación.

¿A qué me refiero con esto? Yo creo que la Norma Oficial Mexicana establece la propiedad del expediente sobre el médico o sobre la institución, en buena medida a partir de lo que creo es un exceso de protección al gremio de los médicos.

Aquí hay, me parece que un temor, a veces injustificado, a veces justificado que se va reflejando en la regulación. Esto es, en nuestro país el gremio médico, yo creo que es un gremio influyente, y sí se establece un derecho de propiedad de ellos sobre el expediente, sobre todo en la Norma Oficial Mexicana que está sometida a un proceso de consulta entre los interesados. Creo que ahí se establece un ejemplo claro de captura, que me parece injustificado.

Y aquí tenemos que ver esta cuestión. Efectivamente puede darse un abuso de la información de los

pacientes sobre su expediente, pero también puede darse un abuso de los médicos en la protección de su expediente para evitar información que pueda ser relevante, inclusive para establecer una responsabilidad profesional. Y la Norma Oficial Mexicana es un ejemplo de esto.

Con otro agravante. Jurídicamente me parece muy discutido que una NOM que es una norma administrativa, o sea la norma idónea para establecer derechos de propiedad que creo que deben ser establecidos en ley.

Y esto nos conduce a otro punto, si una NOM que se encuentra regulando un aspecto sectorial de salud, se establece como una restricción del derecho de acceso a la información, entonces genera ahí una contradicción con la Ley de Acceso.

Entonces ¿Cómo se resuelve este dilema? Y no quiero meterme a esto porque supongo que es un tema que va a abordar el señor Comisionado, sino simplemente dejaría ahí el punto.

El derecho donde se establecen algunas vías para solucionar este tipo de dilemas, en otras tenemos normas contradictorias. Una de ellas es la norma de jerarquía. Esto es si hay una norma de mayor jerarquía como puede ser la Ley de Acceso, puede prevalecer sobre el NOM o bien puede establecerse una regla de que una norma posterior va a prevalecer sobre una norma inferior, sobre todo cuando es de inferior rango.

Esto nos da una prevalencia sobre la Ley de Acceso de la Información, que es una prevalencia que hay que manejar con muchísimo cuidado.

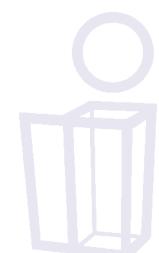
¿Por qué? Porque, primero, la Ley de Acceso no es una regulación sectorial que tome en cuenta todas las finuras que puede contener la protección o bien el acceso de los datos que hay en el expediente médico. Y esto sería un tajo sumamente, esto es, el riesgo es una cirugía con un machete y el machete puede ser la Ley de Acceso a la Información.

¿Por qué? Porque yo creo que hay cierta información que tiene que ser cuidada del acceso al propio paciente, cuando sean razones justificadas.

¿Una de ellas cuál es? Cuando el expediente médico tiene información que puede afectar a terceros y los terceros también merecen protección, aún del propio paciente.

Se me ocurre algún ejemplo, y lo voy a reiterar, pero para algunos ya les va a sonar repetido.

transparencia  
2015 Semana Nacional



ifai

Si en el expediente hay un interrogatorio sobre un familiar de un médico, pero del paciente, no sé si es un paciente que se encuentra imposibilitado para tomar una decisión que puede ser relevante para su propia salud y se le interroga a aquel que tenga alguna potestad sobre él, no sea el padre, hay que desconectar o no desconectar al paciente, hay que hacerle la cirugía o no hay que hacerle la cirugía que le prive de algún órgano.

Entonces, la información o el consentimiento expresado ahí pueden tener un perjuicio respecto del tercero y hay que salvaguardar también los derechos y los intereses del tercero.

O, por ejemplo, cuando la información del paciente tenga que ver con algún secreto industrial que puede ser aquel que debe ser salvaguardado por la institución.

Entonces, hay ciertos casos en donde el paciente no necesariamente tiene derecho a la información del expediente y esta situación tiene que ser salvaguardada.

Entonces, yo creo que ahí podemos ir viendo la dificultad que tiene con operar con normas que establecen grandes definiciones y que no atienden el problema específico del expediente médico y del problema muy complicado del paciente.

Entonces, creo que aquí tendríamos que ir estableciendo, por una parte, una serie de alertas o de luces preventivas para que en un contexto como el nuestro en donde no tenemos una regulación específica tenemos normas aisladas con disposiciones que tienen distintas racionalidades ir operando y ahí aprovechando el símil a la manera de un cirujano muy fino, a la manera de una microcirugía para ir salvaguardando los distintos aspectos que pueden estar inmiscuidos en este problema.

Y, sobre todo, en el contexto de una posible regulación, primero creo que ante este vacío sí es importante, pero también hay que ir guardando el papel o la función que deben ir teniendo los distintos intereses que pueden estar inmiscuidos en la regulación de la información respecto del paciente médico.

**Ponente: Pedro Morales Ache. Director de la Consultora Especializada en Salud Medilex.**

Gracias. En primer lugar, quiero agradecer al IFAI la invitación para participar en este foro.

En la medida de lo posible voy a procurar no ser repetitivo, hay algunas láminas que los anteriores expositores se han referido a ellas, entonces trataré de no ser repetitivo.

Pareciera ser que existen dos corrientes en conflicto: Una, básicamente propugnada por las instituciones públicas de salud, según la cual la Legislación Sanitaria Mexicana establece una serie de supuestos de restricciones de acceso a la información y pareciera ser, según sostiene alguna gente, que únicamente los pacientes tendrían derecho a obtener un resumen clínico con las condiciones o con los elementos que el médico, que cada médico estimara conducente.

Una segunda corriente la del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sería que la persona tiene derecho a acceder a la documentación de su historia clínica y a obtener una copia de los datos que figuren en la misma.

Esto se ve reforzado por una discusión teórica, una decisión teórica sobre a quién pertenece el expediente, podríamos distinguir tres grandes corrientes: Una de ellas que dice que el expediente y la información en él inserta pertenecen a la institución o al médico que es la posición que asume la Norma Oficial Mexicana.

Una segunda posición completamente antagónica que es la que yo participó en lo personal, es que el expediente clínico y cuando me refiero al expediente no me refiero al instrumento mecánico, sino a la información contenida, pertenece al paciente al ser titular de la información que contiene, incluso, la toma de decisiones también competen al enfermo.

Y algo intermedio sería que la información pertenece al paciente y al médico, que exista una copropiedad entre el paciente y la institución o el médico, según el caso.

Sin embargo, es un tema bastante álgido, no es casualidad que los primeros precedentes donde la Suprema Corte de Justicia de nuestro país tuvo que discutir sobre si existía o no existía el derecho de información, son algunos casos que planteamos ante tribunales a principios de la década pasada, precisamente vinculados con expedientes clínicos, casos donde estábamos demandando a instituciones públicas de salud y de manera hasta cierto punto paradójica nos costaba más trabajo litigar por cuanto hace al acceso, al ofrecimiento como prueba el expediente clínico que por cuanto hace a la negligencia o a la probable negligencia médica.

Y les repito, no es casual que hayan sido estos los primeros casos que llegan a la Suprema Corte, ese es un caso, se forma con dos casos del Seguro Social, donde el Seguro Social aducía que el artículo 22 de la Ley del Seguro Social le prohibía o hacía confidencial la información.

Igualmente este mismo problema lo tuvimos también tratándose de casos de expedientes clínicos con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en ocasiones se daba la situación donde el paciente no tenía acceso a su información, pero sí se le entregaba a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando tratábamos de obtener copia la Comisión Nacional de Derechos Humanos nos decía que eso era algo confidencial de acuerdo a su ley, también dio lugar a una serie de litigios que llegaron ante la Corte.

Estos son los casos más representativos donde hay precedentes publicados en el Semanario Judicial, yo les podría contar infinidad de casos. Algunas anécdotas y hasta paradojas.

Yo les podría decir que el segundo Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es una institución que se supone que fue creada para defender los derechos humanos de las personas en este país estuvo a punto de ser destituido por un juez por negarse a exhibir un expediente clínico. Era un caso, si no mal recuerdo en contra de Petróleos Mexicanos. A tal grado de resistencia llegaba, era frecuente en los primeros años, teníamos que no sólo demandar al médico, a la institución, teníamos que demandar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, teníamos que demandar a la propia CONAMED, porque también se negaba a exhibir copia, ya no sólo del expediente clínico, sino también del expediente que ellos integraban.

Demandar al IMSS no sólo civilmente por la supuesta negligencia médica, sino también vía amparo por la negativa a entregar estos documentos.

Llegamos a tener algunas experiencias bastante gratificantes en términos de la legislación de amparo del artículo 152 de la Ley de Amparo. Tenemos algunos precedentes interesantes, donde los jueces de amparo, nada más acostumbrados a la reticencia de las autoridades a entregar las pruebas, obligaba a las autoridades a entregarlas.

Sin embargo, a lo largo de los años he llegado al convencimiento que no sólo estamos frente a un aparente conflicto normativo, no sólo estamos frente a un problema de normas o de leyes, o si una ley o una norma es más o menos clara.

Estamos, en realidad, y aquí subyace el conflicto a dos modelos de relación con el paciente. El primero, el modelo paternalista que protege de la información al paciente, y en ocasiones lo sustituye de la toma de decisiones. Excuso decirles que ni para esta corriente el paciente necesariamente es menor de edad, el paciente no entiende, de lego, no tiene los conocimientos que tienen los médicos y por lo tanto el paciente termina siendo única y exclusivamente objeto del acto médico. Jamás es visto como sujeto titular de derechos.

La segunda corriente sería la corriente liberal que reconoce la autonomía de la voluntad y el pleno derecho a la información y a la toma de decisiones del paciente.

Aquí se privilegia al paciente, se le reconoce su carácter de persona moral, su carácter de titular de derechos y obligaciones. Y yo creo que en ocasiones hay que poner las cosas en blanco y negro, ¿por qué los pacientes quieren acceder a conocer su expediente? En mi

# transparencia

## Semana Nacional

### 2015



ifai

experiencia de más de 15 años de litigio en la materia de responsabilidad médica profesional, nunca he tenido un caso que haya llegado conmigo un paciente y me diga: ¿Oiga, licenciado, tengo curiosidad de saber qué está en mi expediente?

Generalmente cuando un paciente quiere su expediente clínico, que son malas las generalizaciones, pero a veces cuando tenemos poco tiempo es necesario hacerlas, son por tres supuestos: Porque se siente maltratado, porque se siente víctima de negligencia médica o porque siente que no ha sido atendido adecuadamente.

Así podemos hablar de un nuevo paradigma del acto médico. Anteriormente siguiendo los principios de beneficencia y paternalismo, la finalidad curativa del acto médico *per se* determinaba su licitud. Según esta posición si para la salud del paciente es bueno que no sepa, que no sepa. Si para la salud del paciente es bueno que sea el médico el que tome las decisiones, decida a su libre arbitrio los tratamientos, que así sea.

Por el contrario, actualmente prevalece el principio de autonomía que determina que sea insuficiente la finalidad curativa del acto médico, ya que es necesario el respeto de múltiples derechos humanos.

Ejemplo de ello es que actualmente un acto médico apegado a la *lex artis* puede ser constitutivo de responsabilidad jurídica, no por apartarse de la buena práctica médica, sino por violentar derechos fundamentales o las regulaciones legales, y uno de estos derechos fundamentales es el acceso a la información.

Como fundamento constitucional, la posición que yo sostengo estaría bueno el derecho a la información, previsto en el artículo Sexto, con su correspondiente ley reglamentaria; el propio derecho a la protección de la salud. Yo creo que el propio derecho a la protección de la salud permite el acceso, con su propia ley reglamentaria, y lo que yo llamo la oportunidad probatoria prevista en los artículos 14 y 17, entendido en un término sustantivo de que las personas tienen derecho a acudir ante los tribunales a deducir sus derechos, y a tener una adecuada oportunidad probatoria de lo que están alegando ante tribunales.

Encontramos como elementos del derecho a la información contenidos en la ley de la materia, la información gubernamental es pública, excepto la considerada reservada o confidencial, es gratuita, debe proporcionarse con calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Y aquí yo creo que estamos frente a una cortina de humo, estamos discutiendo o estamos saturados únicamente en cuanto el acceso o el adecuado acceso, no hemos entrado a discutir el problema de la veracidad y de la confiabilidad de los expedientes clínicos, a lo cual me voy a referir posteriormente.

Encontramos la definición de datos personales que contiene la ley en la materia, para efectos de brevedad no me voy a referir a ella.

La que sigue también nos define qué son los documentos. –Se refiere a las diapositivas de la presentación–

Este artículo 24 del derecho de las personas a acceder a sus propios datos personales.

Yo hace un momento decía que también del derecho a la protección a la salud podemos desprender el derecho del paciente a obtener completa e integralmente su historia clínica, su expediente clínico.

Encontramos que doctrinariamente uno de los subderechos que integran el derecho a la protección de la salud es el derecho a la atención médica y dentro de este derecho a la atención médica hay algo que se llama el derecho a solicitar una segunda opinión médica, que entiendo, creo que también está contenida en la carta de derechos del paciente.

Con base en este derecho que tiene todo paciente de tener una segunda opinión para la cual se requiere contar con la totalidad de los estudios, también podríamos sustentar constitucionalmente la existencia de este derecho.

Yo en lo personal, que el aparente conflicto normativo se resuelve a favor del paciente, atendiendo los criterios de jerarquía, temporalidad y especialidad.

Creo que, digo, a mi no me cabe la menor duda, ¿qué subyace nuevamente en mi experiencia además de 15 años? Aparte esa actitud paternalista del gremio médico, subyacen dos cosas más:

Una propensión a evitar la rendición de cuentas, el médico no acepta, el gremio médico no acepta que el paciente cuestione sus labores, y también una propensión a evitar el fincamiento de responsabilidades legales.

Cuando la negativa de entregar el expediente imposibilita o dificulta la obtención de una segunda opinión médica sobre el diagnóstico, pronóstico o tratamiento se actualiza la pérdida de un chance u oportunidad, que en términos esto, por sí mismo del artículo 1830 del Código Civil, ya es objeto de demanda y ya es objeto de una reparación.

¿Por qué? Porque muchas veces al paciente cuando la finalidad del paciente es tener una segunda opinión médica en condiciones adecuadas y se le niega, ya estamos aquí frente a un acto de carácter ilícito.

Otra de las cosas, pero también pareciera ser que de repente el enfrentamiento es entre el IFAI y CONAMED o entre el IFAI y los médicos, ahora me voy a referir a algo que se supone que en un sistema democrático debe ser muchas veces la última instancia.

¿Cuál es el criterio de los jueces, de los legisladores mexicanos en torno a este problema?

De acuerdo a la legislación civil mexicana me voy a referir a la responsabilidad médica de carácter civil.

De acuerdo a la legislación procesal de la Ciudad de México y entiendo que en la mayor parte de estados

se van acoplando a este modelo, cuando se va a demandar, antes de presentar la demanda uno tiene que tener reunidos los documentos que va a emplear como prueba o al menos tiene que haberlo solicitado.

¿Qué es lo que pasa en todos los casos de responsabilidad médica que llegan ante los tribunales civiles? El paciente previamente solicita a la institución de la que se trate, copia certificada del expediente clínico con el señalamiento expreso de que esta copia o esta solicitud obedece a que la misma va a ser ofrecida como prueba.

¿Saben cuándo han expedido una copia de esta manera? Jamás.

Y esto ya le empieza a quitar oportunidades al paciente, porque el paciente muchas veces viene a conocer su expediente clínico al final del juicio.

Sin embargo, también en materia procesal, que es otra de las ramas jurídicas que tenemos que empezar a analizar, aquel viejo principio de que el que afirma prueba, está completamente superado y ahora hay una serie de teorías, cargas procesales, por ejemplo, la teoría de dinámica de la prueba, según la cual debe probar aquella parte que tenga mayores elementos materiales para aportarle o allegarle elementos al juzgador.

La teoría de la facilidad probatoria y reiteradamente lo sostienen los tribunales mexicanos, es más fácil al médico, a la institución probar que actúa adecuadamente.

La teoría de la cooperación en materia probatoria, que es algo que los jueces mexicanos están aplicando.

El sólo hecho a esta resistencia de las instituciones de salud de no exhibir el expediente, pasan meses, llega a pasar un año, siguen sin exhibir el expediente, hay requerimientos judiciales, está sancionada de manera muy severa por los jueces mexicanos, bajo esta teoría de la cooperación en materia probatoria los jueces establecen una presunción en contra de la institución médica.

Si tardó tanto tiempo en entregarme el expediente o si de plano no me lo entregó. Yo, juez, asumo que lo que me está alegando el paciente es cierto.

Otra teoría que está muy en boga y que están aplicando los jueces es la teoría de la falla presunta de servicios, porque otra de las cosas frecuentemente y casualmente dan por perdido el expediente.

transparencia  
2015



ifai

126

Cuando llega el requerimiento del juez.

Pues qué crees, juez, se me perdió, curiosamente el expediente que túquieres es el que se me perdió. Obviamente jamás pueden probar esto y entonces los jueces están aplicando esta segunda, esta otra teoría de la falla presunta de servicios.

Dice, bueno, si fallaron en resguardar o aparentemente fallaron en resguardar el expediente clínico, pues yo asumo que fallaron en todo lo demás

Como yo decía anteriormente, creo que el problema no es sólo el acceso. El acceso con una orden judicial, con un poco de maña en el litigio se puede finalmente llegar a él, actualmente entiendo que también acudiendo al IFAI se puede tener acceso al expediente.

Hay algo que a mí me preocupa todavía más, es la veracidad y la autenticidad de la información contenida en los expedientes clínicos.

Las siguientes son fragmentos de algunas sentencias, podríamos citar otras tantas, que voy a darle lectura literal, estamos hablando de una sentencia del 24 de octubre del año 2003, aquí el demandado es el ISSSTE ¿y que señala el juzgado correspondiente?

La hoja de evolución que se encuentra integrada al expediente clínico es un documento que o bien fue alterado en su conformación o bien fue realizado por el facultativo que lo suscribe y agregado con posterioridad a la fecha que se menciona, es el caso de una persona a la cual no se diagnosticó oportunamente cáncer, esta persona estaba muriendo de cáncer en el estómago y los servicios médicos del ISSSTE la estaban tratando de gastritis.

Todo eso estaba comprobado y al momento del juicio tratan de meter una nota donde ellos mismos previamente en otros documentos habían reconocido que lo estaban tratando de gastritis como si le hubieran diagnosticado oportunamente el cáncer.

Otro caso, aquí el demandado es el Instituto Mexicano del Seguro Social. Le colocaron un dispositivo intrauterino sin su consentimiento, ya que la firma que aparece en el formato de autorización de intervención quirúrgica no fue estampado de su puño y letra, lo que quedó debidamente acreditado por las correspondientes periciales.

Aquí yo no sé si fueron los servicios médicos o si fueron los servicios legales del Seguro Social, pero llegaron a falsificar la firma del consentimiento informado.

Esto es algo del día de ayer, ayer tuvimos la audiencia. Otra táctica también muy común, exhiben los expedientes, pero sorpresa, éstos vienen, diríamos coloquialmente en México, rasurados o espulgados.

En el cual se aprecia que la referencia más antigua corresponde a tal fecha, ¿qué dice el juez? Sin que se desprenda continuidad en fechas ni orden en las diversas fojas que constituyen el expediente. Debido a ello gírese oficio al Director General del Seguro Social requiriéndolo para que en un término de tres días exhiba la totalidad de constancias que integran el expediente clínico, con el apercibimiento que de no hacerlo se darán por cierto los hechos de la demanda.

Excuso decirles que ayer tuvimos audiencia, jamás llegó el expediente.

¿Por qué? Porque normalmente estamos ante un caso de un diagnóstico no oportuno de cáncer y pues simplemente arrancaron casualmente las hojas con las cuales se les podía probar la responsabilidad.

**Ponente: Alonso Gómez-Robledo Verduzco.  
Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la  
Información Pública (IFAI)**

Muchas gracias, buenas tardes.

¿A quién pertenece el expediente médico, el expediente clínico, el historial clínico? Con esta pregunta se lanzó la primera piedra en el congreso que mencionaba mi amigo Agustín en Monterrey.

Esta pregunta sienta realmente la amplitud del debate de una vez y para siempre, en manos de quién debe estar ese conjunto de datos de información delicada y valiosa que se constituye sobre la enfermedad de una persona de cualquiera de nosotros.

¿Pertenece al médico que lo configura con su saber, con su experiencia y trabajo y merced al apoyo brindado por la institución, por la tecnología, por el propio Estado? O es de quien sufre el dolor, la parálisis, la angustia, de quien ve su vida trastocada por la pérdida de la salud, este es ni más ni menos el centro del debate en un comienzo.

El actual sistema universal de derechos humanos ha establecido que el Estado debe tutelar la intimidad de las personas en una o en su doble vertiente, por un lado, debe impedir ingerencias de todo tipo provengan de autoridades o de particulares y, por otro lado, debe asegurar que toda persona pueda verificar qué información de sí misma es detentada en cualquier archivo para obtener una versión inteligible de ésta, conocer la finalidad para la cual fue recabada y, en su caso, poder corregirla y actualizarla.

En México y creo que antes que nada esto debe quedar despejado, aunque admito que puede ser debatible, pero es mi convicción, repito, en México contrario al principio establecido en la Ley Federal de Transparencia en el sentido de que los individuos tienen derecho de acceder a sus propios expedientes, la ya multicitada Norma Oficial Mexicana 168 del expediente clínico considera que los expedientes son propiedad de la institución que presta el servicio, considerando solamente la posibilidad de que el titular de los datos clínicos tenga acceso a un resumen, a un resumen del mismo expediente.

Pero no solamente, y esto lo dice con toda puntualidad la norma, no solamente el resumen clínico debe ser solicitado por escrito, deberá especificarse con claridad el motivo de la solicitud por parte del paciente.

A pesar de que la Norma Oficial Mexicana es aplicable a los centros sanitarios privados y públicos es en estos últimos donde parece haberse exacerbado la vieja idea patrimonialista de que a los documentos generados u obtenidos por el Gobierno sólo tenían acceso los servidores públicos que la generaban, es decir, los médicos trabajadores del Estado.

Sin embargo, a la luz de la Ley de Transparencia y en principio no parecería que existan justificaciones lógicas para negarle a un individuo el acceso a su propio expediente clínico, a su propio historial.

Aquí sé que hay diferencias de definiciones, no me estoy metiendo en este momento a una diferencia entre historial clínico, expediente, lo estoy usando indistintamente.

Pero esto obviamente siempre va a quedar sujeto a las excepciones inherentes a toda regla de naturaleza general, ninguna regla jurídica es absoluta.

Detrás de las dudas suscitadas sobre la titularidad de los expedientes e históricos clínicos subyace, sin duda, y esto es de gran relevancia los fundamentos éticos sobre el cómo resolver las cuestiones que plantea su consulta diaria en la práctica clínica.

Es a veces esa línea fina que viene a separar lo público de lo privado, lo privado de lo confidencial.

Así el derecho de acceso del paciente a la documentación de su historial tendrá como límite y ya se mencionaba esto, el derecho de terceras personas a la intimidad y a la confidencialidad de los datos que se hacen constar en los mismos expedientes.

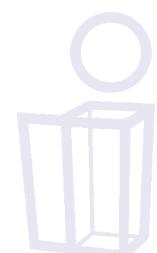
A nadie puede ocultársele que este cambio de concepción puede ser difícil, incluso, harto difícil, no obstante el gobierno mexicano ya no puede sostener el principio de que su responsabilidad de resguardar los archivos le otorga un derecho de propiedad sobre los mismos, incluso en demérito del titular del documento.

A la luz del nuevo paradigma jurídico, establecido en la Ley de Transparencia de acceso a datos personales, hoy en día ya no puede sostenerse que el Estado tenga un poder patrimonial sobre los expedientes, aunque si bien hay que reconocer que técnicamente en ciertos

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

128

casos esto es totalmente cierto, las entidades gubernamentales pueden convertirse en depositarias permanentes de la información personal.

Ya que por las funciones legales que se le atribuyen sería prácticamente imposible que se desprendieran de determinada información recabada de las mismas personas.

Sin embargo, y esto quiero enfatizarlo, ello no excluye, ello no obstaculiza el acceso y corrección de los datos personales a quien tiene derecho, los titulares de los datos mismos.

La Norma Oficial Mexicana 168, y perdón, y aquí hago un paréntesis, me decía mi colega Agustín. Mira, no es nada más la Norma Oficial Mexicana 168. Es cierto, tiene toda razón. El punto es que es sobre ella, sobre la Norma Oficial Mexicana 168 que se basan las instituciones de salud para rechazar el documento, para rechazar el expediente clínico, para no otorgar el expediente al paciente. Por eso lo enfatizo.

De acuerdo a esta Norma Oficial Mexicana desde un punto de vista legal es un instrumento jurídico, y sí realmente previo a la Ley de Transparencia, ésta última se encuentra. Sin embargo no hay que perder de vista esto, en virtud del artículo 133 constitucional, en un plano jerárquicamente superior.

En la famosa pirámide jurídica, nada más para ilustrarlo, una ley federal, estaría la Constitución, leyes constitucionales, leyes federales, leyes locales, y una Norma Oficial Mexicana estaría, no voy a decir en el último escalón, no, pero la jerarquía de la ley federal está muy por encima de una Norma Oficial Mexicana.

La Norma 168 ¿qué es en realidad? Pues es un instrumento legal, sí, legal, para organizar principios generales, pero que son una especie, digamos, de directrices administrativas o de lineamientos, pero nada más allá, que puede ser muy importante, sí, pero, perdón, en un Estado de derecho tenemos que ver si hay una jerarquía de normas, y esta jerarquía de normas abroga o deroga a una o a otra. O bien se llega a complementar, y para ello está la obra del legislador.

En este preciso sentido el contenido de la norma llegaría a contravenir los principios, a nuestro modo de ver, de transparencia y el derecho de acceso a los datos personales. Razón por la cual debería de adecuarse, según nosotros, a la nueva Ley Federal expedida por el Congreso de la Unión.

Hablar de información en posesión de los entes públicos tampoco significa que el propietario de la información sea precisamente quien la tiene en su poder, antes al contrario, significa que si bien todo propietario puede ser poseedor, no todo poseedor es forzosamente propietario.

Y para el caso que nos ocupa, el ciudadano ha delegado, por decirlo así, por llamarlo de alguna manera, ha delegado en el gobierno del Estado, facultades que le confieren calidades de representante o mandatario, pero jamás lo han transformado en verdadero propietario, de lo que por naturaleza no le corresponde.

Es importante también tener presente que los datos personales en esa doble vertiente o referencia a la vida privada y a la intimidad personal, como una construcción legislativa que lo mismo protege la titularidad de una cierta documentación de la que es dueña la persona que la aporta, tanto como de una cierta información que de divulgarse o de permitirse una ingerencia no autorizada,

ariesga, lastima, hay una vulnerabilidad a la dignidad humana.

Me gustaría dejar aquí bien asentado que, porque en esto luego hay una serie de equívocos, que la información en tanto tal, por definición, no tiene calidad *per se*, esto es, no es ni buena ni mala en sí misma.

Simple y sencillamente toda información es o no es fidedigna, es o no es verdadera.

Así, una información será cierta si la misma es demostrable o acreditable y será incierta si no hay forma de acreditarla.

De esta suerte sólo podemos decir que tenemos información de una persona si el punto de referencia es la persona física en cuanto tal en su momento y circunstancia.

Por la naturaleza de la información incluida en el expediente clínico, éste contiene sin duda datos personales. Obviamente unos más sensibles que otros, como ya lo decía Agustín.

A los cuales la Ley Federal de Transparencia reconoce el derecho de acceder a ellos, previa acreditación al titular de los mismos o a su representante, mediante un procedimiento formal ante las unidades de enlace.

Pero de conformidad con la letra y el espíritu de la Ley Federal de Transparencia, su reglamento y lineamientos, el expediente clínico contiene información de carácter personal.

Ciertamente contiene el domicilio, sí, pero también lugar de nacimiento, las evaluaciones físicas y psicológicas, así está tal cual en la Ley de Transparencia. Opiniones de los médicos y estudios realizados al paciente, así como la evolución del padecimiento y tratamiento. No es en modo alguno limitativo lo que acabo de decir.

Una vez asentado lo anterior podemos puntuar con conocimiento de causa la relación entre el artículo 2º de la Ley Federal de Transparencia, toda la información gubernamental es, por principio, pública.

Reitero, la relación entre el artículo 2º de la Ley de Transparencia, como eje de inspiración de los procedimientos y mecanismos de acceso y protección a los datos personales y el artículo 77 bis 37, de la Ley General de Salud que establece entre los derechos de los beneficiarios del Sistema de Protección Social de Salud, tres clases de derechos de suma importancia:

El primero de ellos es el derecho a recibir información suficiente, dice la Ley General de Salud: clara, oportuna y veraz. Así como toda la orientación necesaria para la atención de su salud y sobre los riesgos y alternativas de los procedimientos, diagnósticos, terapéuticos y quirúrgicos.

El segundo de ellos, textualmente está en la fracción séptima, el segundo de ellos es el derecho a contar con su expediente clínico, lo dice la Ley General de Salud, de cuya redacción se entiende o yo entiendo por lo menos, que la titularidad sobre estos documentos corresponde a los beneficiarios del sistema de protección de la salud y no necesariamente al profesional médico.

Aquí me parece increíble esta incongruencia, en tanto la Norma Oficial Mexicana 168, expedientes clínicos niega el expediente en cuanto tal, da nada más el resumen. La Ley General de Salud se lo concede.

Me parece pues, salvo mejor opinión, que hay una incoherencia jurídica.

El hecho de que el expediente médico de los beneficiarios del sistema de protección de la salud sea aplicable el régimen de la Ley de Acceso a la Información implica, sencillamente que se va a convertir en ilegal, se va a volver ilegal la negación de acceso a su titular de su propio expediente. Hay ahí una infracción.

El particular está legitimado por la ley a tener acceso a la información, trátese de su expediente personal, médico, clínico u otro sin distingo del ramo o de la institución y en beneficio de su dignidad y derecho a la protección, a la salud y a la vida.

En este sentido y en esto no hay desacuerdo posible que yo sepa, el derecho a la salud es un derecho inherente al derecho a la vida y éste es el derecho humano fundamental. El goce del mismo es un prerequisito entonces para el disfrute de todos los demás derechos, de no ser éste respetado, todos los otros derechos carecerían de sentido.

Así, en esencia el derecho fundamental a la vida comprendería no solamente el derecho de no ser privado de la misma en forma arbitraria, sino también el derecho de que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen su existencia, una existencia digna. Sin duda un corolario de esa es ni más ni menos el libre acceso a sus propios expedientes e históricos clínicos.

transparencia  
5  
2005



ifai

130

Para terminar quiero hacer referencia a ciertos recursos de revisión que han sido resueltos por el Pleno del IFAI, pese a lo que algunos de mis colegas han sostenido, el problema de fondo hasta hoy en día es que se sigue negando, en su mayoría, el expediente clínico en su totalidad.

En una gran parte las instituciones argumentan que no existe en los archivos, declaratoria de inexistencia por parte del Comité de Información, o que está reservada o que es confidencial.

Recurso 124/o4, omito todo los nombres, etcétera, ante el Seguro Social, se solicita, el titular, su expediente clínico iniciado desde el día 5 de agosto de 2001, la fecha existente en el Hospital General número 2, Unidad Morelos, delegación Chihuahua, etcétera, etcétera.

Respuesta del Comité de Información del Instituto Mexicano del Seguro Social:

En atención a su solicitud presentada nos permitimos notificarle que una vez que se realizó una búsqueda exhaustiva de la información no se localizó registro alguno en nuestros archivos que puedan atender su requerimiento.

Por lo anterior, con los fundamentos en los artículos tales, tales y tales, el Comité de Información del IMSS determinó que dicha información es inexistente.

Son tres, cuatro, no voy a abundar más por obvio del tiempo y no quiero además impacientarlos.

Recurso 155/o4, Instituto Mexicano del Seguro Social, el recurrente mediante el sistema de solicitudes de información presenta ante el Seguro Social, requiere lo siguiente:

Resolución relativa a mi incapacidad permanente de fecha de 1991 por la cual se me otorga pensión número tantos, etc., etc.

Respuesta de la Unidad Administrativa:

Inexistencia de la información solicitada, ya que la Unidad Administrativa con fecha 11 de febrero de este 2004 en virtud de diversas solicitudes de información con folio tal, tal, tal, después de una búsqueda exhaustiva no encontró nada en sus expedientes.

Otro del Instituto Mexicano del Seguro Social, 338/o4, requiero todo mi expediente clínico completo, mi número de afiliación es tal, mi unidad de adscripción es Clínica 28, consultorio tal, turno matutino.

El recurrente se inconforma y en su Recurso de Revisión ante el IFAI dice: debido a la pésima atención que he recibido del Instituto Mexicano del Seguro Social me ha agravado mi salud, tan ha sido así que recurri a la Comisión de Arbitraje Médico, CONAMED, y agotaron su mediación de tal forma que debido a que la CONAMED es meramente arbitral no tuvo capacidad para que a través de ella se sustanciara dicha deficiencia médica, por lo que debido a que yo necesito aliviarme, los doctores a los que recurro me han solicitado mis estudios, tratamiento de evaluaciones que en varias unidades médicas y de especialización me han practicado desde agosto del 2000 en el IMSS, fecha en que debido a un accidente, etc.

En todos estos casos, éste en particular, por ejemplo, la respuesta fue: existe un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y en tanto no haya

causado estado son considerados como información reservada.

Esto no puede ser posible.

Y en todos esos casos el IFAI, el Pleno del IFAI revocó la resolución en estos casos del Instituto Mexicano del Seguros Social.

Y un minuto, término con esto, el último recurso que se recibió en el IFAI y es lo que a veces me desanima, porque creía que íbamos por buen camino, es del Instituto Nacional de Cardiología, recurso de revisión 285/05, solicito copia del expediente médico, el nombre del paciente, el titular de ella, al Instituto Nacional de Cardiología «Ignacio Chávez».

Se les notificó, el Instituto Nacional de Cardiología respondió está reservada por evento.

Este Instituto Nacional de Cardiología «Ignacio Chávez» manifestó que el contenido del expediente clínico en su parte genérica que aporta el paciente y lo integran los datos de identidad personal y los datos duros de los estudios auxiliares que diagnostican documentación aportada por el paciente es considerada como confidencial.

Y la otra parte de dicho expediente la forman opiniones, interpretaciones, hipótesis y criterios del personal de salud considerándose a esta parte como reservada.

Atento a lo dispuesto por la normatividad señalada en la Ley Federal de Transparencia en su Capítulo dos, artículo Siete y en la Norma Oficial, y es por eso mi insistencia, la Norma Oficial 168, con motivo de lo anterior la ley señala que dicha información se encuentra clasificada como confidencial, y que no se puede proporcionar al particular, y que es propiedad y patrimonio del Instituto Nacional de Cardiología. La resolución del Pleno del IFAI fue revocar esta decisión.

### Presentador:

Una aclaración, preguntan por qué no hay médicos en el panel, en virtud del tema. Les recuerdo que el senador Moreno Brizuela, quien no pudo acompañarnos es médico de profesión. Y recibimos esta observación para futuras ocasiones.

La pregunta ¿acaso no una ley federal es de mayor jerarquía que una Norma Oficial Mexicana, luego entonces en qué consiste el fondo del debate? Esa sería una primera pregunta.

Una segunda, la opinión o análisis de los médicos forma parte del expediente. ¿Es válido que ésta se omita al permitir el acceso a la información del paciente respecto de su propio expediente?

Tercera pregunta: En los expedientes clínicos la labor de los médicos puede generar una investigación de tipo médico igualmente, y que pudiera generar derechos de autor. ¿Cuál es la opinión de ustedes al respecto en relación a esta posible propiedad intelectual y su relación con el acceso a la información?

En cuarto término, ¿cuál es el tratamiento que se le da al caso de expedientes clínicos derivados de hospitales privados?

Y finalmente en relación a una nota publicada en Proceso, un reportaje sobre la necesidad social de saber el estado de salud del Presidente de la República, ¿cuál es la posición de los integrantes de la Mesa?

### PONENTE: Agustín Ramírez Ramírez. Subcomisionado Jurídico de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Voy a dar una respuesta. Antes quisiera hacer una precisión de efectivamente alguna diferencia que tengo aquí con mi amigo el doctor Gómez-Robledo Verduzco, y que es algo que ya habíamos comentando en Monterrey.

Efectivamente esta ilustración sobre la pirámide jurídica me parece muy aceptable, y con ello además se responde esta pregunta respecto de cuál es la jerarquía normativa respecto de una ley federal con la Norma Oficial Mexicana, para los abogados eso resulta verdaderamente obvio. Es una ley federal la que tiene mayor jerarquía.

Sin embargo, cuando se habla del artículo 77 bis, de la Ley General de Salud, habrá que ir necesariamente para poder entender lo que nosotros, los abogados, llamamos el espíritu del legislador, pues habrá que ir necesariamente a cuál fue la intencionalidad del legislador al momento de emitir esta palabra de “contar”.

Y cuando la Ley General de Salud señala que el paciente tiene derecho a contar con un expediente clínico, no es más que lo correlativo a la obligación que tiene todo prestador de servicios médicos de integrar, esto es, en toda institución de salud los pacientes deben tener un expediente clínico, y de ahí no puede, de ninguna manera, derivarse un derecho de propiedad.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

Por eso es que hago alusión a este espíritu del legislador, y habrá que ir a los antecedentes de la iniciativa de la reforma que se hizo en la Secretaría de Salud, y cuáles fueron los motivos por los cuales se llegó a insertar esta palabra de “contar”, porque efectivamente parecía que hay una incongruencia, y desde la perspectiva del Sector Salud no la hay.

Por otra parte, me parece también relevante este comentario porque creo que da cierta luz sobre el tema, si los argumentos que se han esgrimido ante el IFAI son estrictamente sustentados en la Norma Oficial Mexicana y no en otras disposiciones, yo creo que es muy atinado que en lo sucesivo se pueda orientar desde la perspectiva de la Comisión de Arbitraje a que las peticiones que se hagan respecto de expediente clínico cuando se les dé una respuesta, se fundamenten no solamente en la Norma Oficial Mexicana, sino en la Ley General de Salud y su Reglamento en materia de prestación de servicios y atención médica, en espera de que este criterio que se pueda sustentar y señalar, sea recogido por el IFAI de una manera en donde se evalúe de manera integral lo que, insisto yo, es la intencionalidad del acto médico, las finalidades.

Recordando que la Ley General de Salud es reglamentaria de un derecho constitucional, que también estamos hablando de un derecho que en la Constitución se consagra, que es el derecho a la protección de la salud.

Ahora, sobre este tema de la investigación, lo que se hace investigación en función de la labor médica, es efectivamente relevante.

¿Por qué no creemos nosotros que la discusión debe centrarse en el tema de la propiedad? Porque hablar de propiedad desde el punto de vista del derecho significa hablar del uso del ‘vos’ y de la disposición.

Preferimos entrar en debate en la utilización de esos datos porque si el expediente clínico es propiedad del paciente, entonces que se lo lleve a su casa con los riesgos que esto conlleva.

¿Cuál es el gran riesgo que esto conlleva? Que cuando llegue a recibir atención médica no exista elemento de juicio para el equipo sanitario en donde fundar un diagnóstico o un pronóstico sobre el tratamiento que debe recibir, por eso es que más allá de discutir si es propiedad o no es propiedad, hay que hablar necesariamente de los usos.

¿Para qué se usa el expediente clínico? ¿Cuál es su finalidad? Y la finalidad necesariamente es de brindarle un beneficio al paciente de manera acertada en términos de lo que es la *lex artis* médica.

*Lex artis* médica que en principio y otra vez bajo este principio de variabilidad biológica no puede tenerse en el expediente clínico como un dato personal que no pueda variar.

En medicina la variabilidad biológica implica que no puede haber más que criterios basados en la *lex artis* médica en donde otro médico puede juzgar de manera distinta. Y eso es además propiedad de otras profesiones.

¿Qué pasa en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico? En donde por cierto, el arbitraje médico implica administración de justicia, los laudos arbitrales son verdaderas sentencias que simplemente se ejecutan entre el Poder Judicial.

Este problema que se señalaba de la falta de entrega de información la tenemos también al igual que los jueces, y efectivamente el tema de la prueba es muy

importante porque se establece una presunción de que ante la falta de información, el dicho del paciente, cierto.

Pero estamos hablando del ámbito de la responsabilidad civil o penal, no del ámbito necesariamente del acceso a la información que es una variante que hoy nos convoca en esta Mesa.

¿Y cómo es que se hace investigación en las instituciones de salud? ¿En dónde se hace la mayor parte de la investigación en México, la investigación en salud? En las instituciones públicas, ¿a partir de qué? De los expedientes clínicos.

Es ahí en donde se encuentra la información relevante que permite al Estado mexicano, tener alguna directriz respecto de cuáles son las orientaciones que deben atender la salud pública y la salubridad general de la República.

Entonces, la investigación es muy importante para este país, pero está sustentada necesariamente en pacientes en lo particular, no puede hacerse investigación doctrinaria, tiene que hacerse necesariamente investigación de campo.

Entonces, cuando hablamos de las limitaciones que debe tener el acceso al expediente clínico, tenemos que tomar en consideración que no solamente el médico tratante puede tener acceso a ese expediente clínico, todo el equipo sanitario, interdisciplinario de las ciencias de la salud, tiene acceso para hacer este tipo de investigación.

Que en este momento y por eso decía yo, es importante que el IFAI pudiera considerar en algún momento emisión de lineamientos, que expida lineamientos específicos en materia de datos personales relacionados con el estado de salud de los pacientes.

¿Para qué? Para que se establezcan estas modalidades o se va a acabar la investigación médica a partir de que el paciente tiene que dar su autorización para que parte del equipo sanitario ajeno al médico tratante, pueda acceder a su expediente.

Bueno, pues entonces tenemos que valorar todas esas implicaciones, no debemos verlo desde el punto de vista simplemente de tener acceso o no tener acceso, o como yo decía, no es una discusión normativa, no es una discusión de la Norma Oficial Mexicana y la Ley de Transparencia.

Es una discusión que va mucho más allá y que se refiere concretamente al modelo de atención médica

que ha seguido nuestro país y el cuál queremos que prevalezca.

Y el tema del Presidente de la República me parece que es un asunto que concretamente el IFAI conoció, entonces yo creo que nadie más autorizado que el señor Comisionado.

**Ponente: José Roldán Xopa. Director de la Maestría de Derecho Administrativo del ITAM**

Yo creo que tan mal es la idea de que el expediente es propiedad del médico y de la institución, como mala es la idea de que el expediente es propiedad del paciente.

Primero habría que definir antes de la propiedad, cuáles son los sentidos de la información y creo que la precisión o la respuesta de cuál es el mejor modelo, si consideramos la propiedad, tendría que ser derivado, primero de una serie de temas y de respuestas a preguntas previas, entre otras ¿cuál es la funcionalidad de la información? Y no tiene relación solamente con el paciente sino también con la institución, sobre todo cuando son instituciones que tienen que ver con consulta de interés general, como es la salubridad general, y yo creo que también es relevante.

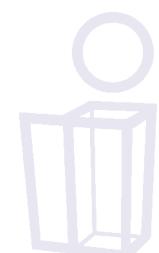
El otro punto es que también hay que tener presente cuál es el contexto de actuación de los médicos. Me parece que los malos médicos y los médicos negligentes deben de responder de su mala práctica, pero creo que también el médico debe tener un contexto de certidumbre para la realización de sus funciones y no asumir responsabilidades que no puede controlar y que exceden también en su esfuerzo humano, y ahí hay que tener mucho cuidado en los sistemas de responsabilidad.

Me parece que el sistema mucho más propio debe ser un sistema de responsabilidad subjetiva en donde el médico responda por la culpa, por la negligencia, por el dolo y por el resultado de esto.

Pero me parece muy riesgoso que metamos en un sistema de responsabilidad objetiva la responsabilidad de los médicos. Y ahí yo también haría una crítica en ocasiones a cómo resuelven los jueces, hay decisiones muy malas de los jueces.

Por ejemplo, me parece una decisión muy mala el establecer responsabilidad objetiva cuando los pacientes sufren daños derivados del empleo de sustancias normales y que la ciencia médica ha asumido como las que el estado de la ciencia permite

transparencia  
2015  
Semana Nacional



ifai

134

utilizar, pero que por alguna causa que excede de la voluntad y del control del médico se provoca en el paciente.

Por ejemplo, hay una sentencia muy discutible en donde se condena a un médico al pago de daños derivados de las consecuencias que provoca la anestesia y que no son necesariamente consecuencias debidas a la mala práctica médica.

Si también colocamos al médico en una situación de incertidumbre y de inseguridad, entonces provocamos fenómenos indeseables, entre otros, el que termine respondiendo por algo que no es humanamente controlable, en algo que la ciencia no nos permite llegar más allá y también en algo que no debería responder en esas circunstancias.

Yo creo que ahí hay que tener mucho cuidado y nos coloca en situaciones de impacto social fuerte e indebido que es la medicina defensiva que ya se señaló y que yo creo que es una cuestión que hay que tener mucho cuidado. Nada más.

**Ponente: Pedro Morales Ache. Director de la Consultora Especializada en Salud Medilex**

Realmente no tengo la intención de polemizar, pero hay algunos comentarios que creo que merecen ser comentados.

En relación a lo que dice el licenciado Ramírez, curiosa posición, el paciente no tiene derecho a acceder a su propia información, pero los médicos por ser médicos y en aras de una supuesta investigación sí tienen derecho a acceder a la información sensible de todos los restantes pacientes.

Hasta donde recuerdo, de acuerdo a los lineamientos de la Ley de Salud, de acuerdo a los lineamientos del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación Médica para que un médico, que no es el médico tratante pueda acceder al expediente de un paciente y conocer datos sensibles, requiere el consentimiento informado. Si no lo obtiene, estamos frente a un médico que está cometiendo un delito en términos de la Ley General de Salud, que está incurriendo en responsabilidad civil y, digo, creo que es por demás seguir discutiendo al respecto.

Por cuanto hace a la Ley General de Salud, asumiendo sin conceder, tengo muchos años manejando esa ley pero todavía no encuentro ese precepto que establece la secrecía del expediente médico, asumiendo sin conceder que la Ley General de Salud permite la secrecía o negar el expediente médico, y ahí sí reconozco que es una ley reglamentaria, la Ley del IFAI también es reglamentaria y hasta donde yo recuerdo cuando estamos frente a normas de igual jerarquía, tan reglamentaria una como reglamentaria es la otra, prevalece el principio de temporalidad: ley posterior deroga a ley anterior.

Entonces tampoco veo cómo pueda haber un fundamento de la Ley de Salud que suponga una ley posterior.

Por cuanto a que el correcto ejercicio médico se apega necesariamente a la *lex artis* o tiene que ser juzgado por médicos. No, los médicos pueden ser auxiliares, pero tienen que ser juzgados o de hecho son en última instancia, por juzgadores.

Volvemos a lo mismo, el gremio médico, el ejercicio de la medicina no puede estar por encima ni de la Constitución ni de los derechos de los pacientes.

### PONENTE: Agustín Ramírez Ramírez. Subcomisionado Jurídico de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico

Bueno, dice el licenciado no quiere polemizar, pero ya inició la polémica, entonces me veo necesariamente obligado a dar esta respuesta.

Dije en mi exposición y lo reitero en este momento, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico en ningún momento ha señalado que el paciente no debe ser informado, eso en ningún momento lo sostengo, al contrario, la posición de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y por eso dije en diciembre del 2001, la CONAMED promovió la Carta de los Derechos Generales de los Pacientes en donde uno de los derechos antes de la Ley de Transparencia es que el paciente debe ser respetado en su derecho a ser informado.

El debate se da en otro sentido, se da en el sentido de las modalidades. Si efectivamente es completa o no es completa esa información, bueno, pues yo creo que es una situación muy subjetiva.

¿En favor de qué está la CONAMED? Y lo señalaba yo en la presentación, en que se establezca un adecuado proceso de comunicación, que es muy diferente a la información.

E insisto en mi ejemplo, si después de este debate llega el paciente y le dice a un médico: ¿Oiga pues quiero que me informe sobre mi estado de salud, quiero que me diga los riesgos, los beneficios? Bueno, pues tenga usted su expediente clínico que ahí está toda la información que usted requiere saber.

Eso no es una comunicación, la ciencia médica y la relación médico-paciente tiene datos ancestrales de beneficios mutuos, no es una relación cualquiera, en sociedades completas y no solamente la norteamericana, sino incluso en América Latina, el resquebrajamiento de la relación médico-paciente ha dado al traste con los sistemas de salud.

O sea, no es un tema cualquiera, es un tema muy relevante, así que, insisto, estamos hablando de este concepto.

Y por supuesto licenciado nunca va a encontrar usted en la Ley General de Salud que diga o que regule el expediente o la negativa de entregar el expediente clínico, lo que la legislación sanitaria regula es que el paciente tiene derecho a recibir información suficiente, completa, veraz, eso es la interpretación que tenemos que dar a esa suficiencia, a esa veracidad y a esa

objetividad, bueno, pues es precisamente esta necesidad que tenemos de contar con una legislación que dé cuenta con mayor puntuación del sentido sensible de los datos clínicos.

La experiencia de otras latitudes, el derecho comparado, nos puede dar la salida, hay infinidad de ejemplos de otros países que han legislado en el tema concretamente de los datos clínicos y donde se establece con mucha precisión el tema.

Hace rato se decía que es la investigación o el diagnóstico que hace un médico, hace cerca de 20 años en España ya se discutía este tema, vean nada más cómo estamos llegando nosotros al debate, hace más de 20 años en España ya se debatía y se decía por parte de ciertos grupos de la comunidad médica española, que el médico tenía un derecho de autor sobre todo lo que escribía y que en ese sentido toda esa parte que se escribía le correspondía al médico.

Bueno, España después de casi cerca de 20 años ha llegado con una ley de autonomía del paciente de hace dos años, en donde ya no se discute de quién es propiedad, se discute o se establece con mucha claridad cuáles son los usos del expediente clínico.

Y en donde con mucha precisión se dice que el médico tiene derecho a reservar aquella información subjetiva producto de su análisis y de su interpretación y de sus juicios clínicos en relación con el estado de salud del paciente.

Por eso yo terminé también mi plática diciendo: ¿Quién lo va a decir? Ni los abogados, ni el IFAI, ni la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, ni la Secretaría de Salud, es la sociedad, el comportamiento social es el que nos va a inducir hacia dónde vamos a llegar.

¿Queremos una regulación como la norteamericana, como la española, como la inglesa, como la francesa?, la francesa que tiene una amplia experiencia en el tema de la responsabilidad, la pérdida de la oportunidad, la culpabilidad, toda, etc., ¿qué queremos? Es la sociedad la que seguramente nos va a orientar hacia dónde queremos llegar.

### PONENTE: Alonso Gómez-Robledo Verduzco. Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

Bueno, en obvio del tiempo y nada más quiero puntualizar dos o tres cositas.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



136

DR © 2005.

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

El Subcomisionado Agustín Ramírez, que me decía: Bueno, sí, el artículo 77 bis, 38 de la Ley General de Salud dice que es el derecho a contar con su expediente clínico, fracción séptima. Pero me dice: No lo debemos tomar literalmente. Yo diría, ahí es otro de los problemas debatibles, pero para mí no lo es tanto, ¿por qué? Porque aquí no está distinguiendo la ley, y es otro principio que conocemos muy bien.

Dos, si el principio de interpretación por antonomasia va a ser el principio del espíritu de las leyes convendrás, Agustín, que caeremos en el peor subjetivismo del mundo. No se podría. Yo estoy de acuerdo que el espíritu de la ley puede ser, puede ayudarnos, pero no siempre, no lo absoluticemos.

Por último, bueno, pues sí España se tardó más de 20 años, pero tampoco porque España se tarde, mejor tomar la experiencia, estoy totalmente de acuerdo contigo. Estoy totalmente de acuerdo. No extrapolemos modelos sin el previo análisis, pero sí tomemos la experiencia de otros países, que será muy enriquecedora.

Si ya Brasil, Chile, Argentina, España llevan tanto tiempo ¿por qué no verlo, por qué no analizarlo? No quiere decir que vamos a extrapolar un modelo a otro en forma automática, no, de ninguna manera.

Pero estoy seguro que tú convienes, estás de acuerdo que también hay que analizarlo. Y como tú dices, a final de cuentas la sociedad lo va a decidir. Sí. En eso nadie puede estar más de acuerdo si creemos estar en una sociedad democrática.

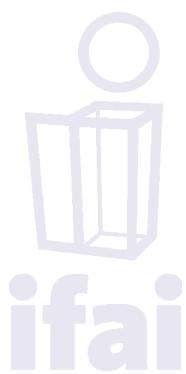
Y por último, en el caso del expediente clínico del Presidente de la República, la respuesta es obvia, y se desprende de todo lo que aquí hemos dicho. ¿Quién tiene acceso al Presidente de la República, señor don Vicente Fox? Sólo él. Él sólo puede solicitarlo, y sólo él tiene acceso a su expediente médico, historial clínico, etcétera, si es que lo tiene, si es que lo solicita. Y entonces se le entregaría una copia o probablemente el original, que me corrija aquí mi colega. Pero esa sería la respuesta en breve.

Y yo agradezco mucho a nombre de mis colegas, también agradezco a todos ustedes y damos por clausurada esta Mesa.

Muchas gracias.



# transparencia 2005 Semana Nacional



# MESA 5:

## SOCIEDAD CIVIL, TRANSPARENCIA, Y DEMOCRACIA: ¿QUIÉN VIGILA AL VIGILANTE?

### PONENTES:

**Kimberly Keith-Brown.** Consultora especialista en filantropía y sociedad civil.

**Aliza Chelminsky.** Titular de la Unidad de Vinculación para la Transparencia. Secretaría de la Función Pública.

**Jesús Robles Maloof.** Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.

**Isabel Bustillo Quiñones.** Presencia Ciudadana, Iniciativa de Acceso México.

**Sergio García.** Director del Área de Investigación y Políticas Públicas del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).

**Daniel Ponce Vázquez.** Director General Adjunto. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

**Juan Pablo Guerrero Amparán.** Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

140

**Ponente: Kimberly Keith-Brown. Consultora especialista en filantropía y sociedad civil.**

Les agradezco mucho al IFAI el invitarme a participar en este foro tan importante, a esta Semana de Transparencia, y en particular en esta Mesa de discusión, que para mí es sumamente interesante para entender la importancia de la transparencia para una sociedad democrática.

La pregunta de ¿Quién vigila al vigilante? o más bien, ¿quién vigila a quién y por qué?, creo que es clave.

Yo creo que podemos entender la transparencia como una medida correctiva en donde antes la falta de transparencia llevaba un desbalance de poder entre Gobierno y sociedad, pero también no podemos entender como un estándar común en un valor transversal para una sociedad democrática.

Si esta sociedad valora la transparencia, la rendición de cuentas por parte del Gobierno, es lógico que estas mismas expectativas se emplearán también a los otros actores que ocupen los espacios públicos.

Si hablamos de por qué la sociedad civil deberá de preocuparse por la transparencia desde el sector y dentro de las organizaciones mismas, hay varias razones.

Para empezar, yo quiero llevarles algunas razones que son muy obvias, pero las voy a repetir de todos modos.

Como dije, si la entendemos como un valor compartido para las sociedades democráticas, las organizaciones preocupadas por la consolidación de la democracia pueden reforzar este valor demostrando a los ciudadanos que su derecho de pedir información será respetado, así pueden contribuir a la construcción de una cultura política más participativa.

Segundo, ¿por qué deberían de preocuparse por lo que es la transparencia o rendición de cuentas? Bueno, por poner el ejemplo, yo creo es particularmente importante para las organizaciones que vigilan al Gobierno, porque les da legitimidad como vigilantes, eso es básico.

Otro que creo que no es tan obvio es que la información a veces sirve como buena defensa. La realidad es que todavía existe una falta de confianza de ambos lados, Gobierno hacia sociedad civil y sociedad civil hacia Gobierno.

Muchos actores de la sociedad civil en algunos foros en donde yo he participado en las últimas semanas, últimos meses, han expresado un temor, que la transparencia puede llevar a la represión y al control por parte del Gobierno. Bueno, nadie les puede asegurar que esto no va a suceder.

Pero lo que hemos aprendido en otros países es que la transparencia también puede proteger a las organizaciones de críticas que no tienen fundamento.

La información puede provocar cierta vulnerabilidad, pero también puede servir para defenderse de estas críticas.

Otra razón para que estar preocupados, desde la sociedad civil, con lo que es la transparencia y rendición de cuentas, en mi opinión es de construir confianza y credibilidad.

Lo que es muy claro es que la de confianza hacia la sociedad civil de los mismos ciudadanos viene de una falta de información. Sin información, los escándalos,

los ejemplos de corrupción dominan en la opinión pública.

Hay poco conocimiento del papel del sector en el desarrollo social, político y económico del país, un papel bien importante. Y esta información es fundamental para que la sociedad civil, la sociedad misma entienda que el sector merece su apoyo en forma de recursos públicos y privados.

Finalmente creo que hay otra razón que voy a mencionar, aunque otra vez quede un poco obvio, yo creo que es una obligación la transparencia, en particular para las organizaciones que reciban fondos públicos o beneficios fiscales también, que es otra forma de recibir fondos públicos, tienen una obligación moral, tanto como legal de informar sobre el uso de estos recursos.

En general de lo que yo he visto y los que trabajamos un poco el tema, es que las organizaciones de la sociedad civil no solamente están de acuerdo en la necesidad de tener estándares para ellos mismos, sino ellos mismos están tomando el liderazgo en hacerlo. Y creo que vamos a escuchar aquí de algunas iniciativas tan importantes de algunos de los colegas en esta misma Mesa.

Pero también hay cierta tensión alrededor del tema, cierta resistencia. Y yo creo que también es importante entender por qué.

Les voy a plantear, primero, una imagen de una sociedad civil descontrolada y corrupta. Muchos actores de la sociedad civil ven que algunos de los que promueven el tema de transparencia y rendición de cuentas lo justifican pintando una imagen de una sociedad civil que está un poco fuera de control, llena de abusos y todo esto.

Afortunadamente no todos comparten esta actitud de desconfianza y desconocimiento, pero lo que es cierto es la pregunta de que ¿quién define los estándares?, es la persona que va a poner el tono de la discusión. Lo importante aquí, lo que estoy tratando de decir no es que tenemos que entender los motivos variados de cada quien que se involucran en esta discusión.

Sino que hay que reconocer que la sociedad civil misma tiene que participar en la definición de sus propios estándares para asegurar que sean los más adecuados. Hacerlo es una oportunidad de articular una edición en donde el trabajo valioso, de la sociedad civil, sea reconocido y valorando como debe ser.

Al final de cuentas un esfuerzo por definir los estándares de transparencia y rendición de cuentas para la sociedad civil, tiene que surgir no de un deseo de controlar y castigar, sino de un deseo de fomentar las actividades del sector y sólo así tendrá el impacto deseado.

Otro punto que ha provocado un poco de resistencia o atención en esta discusión de parte de las organizaciones de la social civil, entender, hablar por parte de ellos, es el que haya un sentido de vulnerabilidad.

Las organizaciones en particular, trabajando social y una transición democrática desde años, han funcionado con un bajo perfil debido a un ambiente sumamente desfavorable. Para muchos de ellos les cueste creer que la tendencia del Gobierno hacia el control y represalia ya no existe. Y de hecho en México como en otros países, la transparencia significa abrirse a todo, a los que tienen malas intenciones tanto como buenas.

Voy a plantear, poner el ejemplo de los Estados Unidos en donde la sociedad civil goza de muchísima libertad, pero en donde hoy en día también hay un ambiente decreciente, escrutinio de vigilancia desde algunas partes del gobierno, en gran parte motivado por diferencias ideológicas más que nada.

La respuesta por parte de las organizaciones y las fundaciones más vigiladas, ha sido de asegurar que estén totalmente limpias, digamos, en el sentido de de cumpliendo cien por ciento con los requisitos legales. Como una manera de defenderse contra las críticas que dicen que son irresponsables.

Digo esto, que creo que en una situación en donde hay un sentido de vulnerabilidad, también quiero mencionar o reconocer que creo que cuando hablamos de transparencia y rendición de cuentas, tomamos por hecho que haya un ambiente en donde los derechos de ensuciarse, de trabajar, están siendo respetados y protegidos por el Gobierno.

En una situación en donde estos derechos no están protegidos y hay un ambiente de amenaza en contra de las organizaciones y sus representantes, no se puede pedir ni esperar que cumplan con las mismas expectativas.

Quiero plantear que hay situaciones en donde las reglas del juego se suspenden, es mínimo tener respeto para los derechos de la misma sociedad civil.

# transparencia

## Semana Nacional

### 2015



ifai

142

Otro punto de tensión y algunos otros hemos detectado en nuestra discusión es que va más allá de estas preocupaciones relacionados con el ambiente externo.

También hay preocupaciones muy importantes que tienen que ver con el hecho de que el cumplir requiere nuevas capacidades, tiempo y recursos, tres cosas que sobran con pocas organizaciones.

Obviamente lo que no queremos provocar es una situación en donde las organizaciones están canalizando sus recursos limitados, recursos humanos, recursos financieros, desde el trabajo social que hacen hacia la producción de informes y trabajos administrativos.

Yo creo que es importante reconocer algunos de estos obstáculos que perciben y que existen.

Otro obstáculo práctico es que muchas organizaciones aunque están dispuestas a ser transparentes y rendir cuentas no les queda muy claro cómo hacerlo.

Voy a poner un ejemplo de una discusión de la semana pasada que para mí fue muy interesante para empezar a entender hasta dónde podemos ir con esta discusión y de qué significa.

Para lograr transparencia en los manejos financieros significa que necesitan publicar informes mensuales o trimestrales, manuales; ¿cuánta información deberían de llevar estos informes?, hasta los movimientos bancarios o solamente un registro de cuentas de ingresos y proyectos apoyados.

Luego, ¿es necesario difundir esos informes a todo el mundo o solamente a los que piden información?

¿Debemos de entender la rendición de cuentas como un esfuerzo por medir continuamente los impactos programáticos o simplemente asegurar que haya información suficiente sobre la aplicación de los fondos y los beneficiarios?

Estas son preguntas que no pertenecen a este foro, pero lo que quiero plantearles es que el no definir qué significa en términos operativos la transparencia y rendición de cuentas puede al final de cuentas ser un obstáculo para el cumplimiento, si las expectativas no son realistas y si no se entiende desde un nivel de la organización.

Para concluir y usando un poco estas reflexiones que vienen de varias conversaciones, varios foros en que yo he participado en las últimas semanas, yo quiero proponer algunas reglas del juego para avanzar en esta discusión sobre la definición de estándares para los que vigilan, es decir, para la sociedad civil.

Primero, creo que es necesario tener un marco legal, un buen marco legal, es necesario para regular las actividades de la sociedad civil, inhibir la corrupción y también contribuir a un ambiente de mayor confianza en el sector.

Pero las expectativas o los estándares de transparencia y rendición de cuentas que se aplican a la sociedad civil no pueden ser definidos por los que no conocen o no entienden la sociedad civil o que la vean con temor y desconfianza.

Un estándar impuesto desde el Gobierno de una forma unilateral será entendido, y muchas veces yo creo que sí será un esfuerzo por vigilar y controlar el sector en vez de fomentar sus actividades.

Las experiencias e ideas del mismo sector tienen que ser los que guíen y definir los criterios y estándares para ellos mismos, con el aval y la participación del Gobierno.

Segundo, yo creo que los criterios y los estándares tienen que ser aplicables y medibles, no simplemente simbólicos.

Esto significa el no optar por modelos ya establecidos en otros lugares, es decir, sistemas de certificación, códigos de ética, sin saber cómo establecer las condiciones necesarias para que las medidas sean aceptadas ampliamente y asegurar que existen en sentidos necesarios, no solamente castigos, para que las organizaciones cumplan.

Tercero, y para terminar, es importante que este proceso de definir lo que significa la transparencia desde la sociedad civil, que vaya acompañado por un proceso de diálogo entre el sector y el Gobierno para construir acuerdos y consensos y para conocer los obstáculos que se perciben de ambos lados.

A final de cuentas será un proceso gradual, no es algo que se puede hacer de un día para otro.

Implica la construcción de nuevas prácticas, de nuevas capacidades y una nueva cultura de éstas y desde las organizaciones y el sector, un sector aunque ya comprometido cien por ciento con transparencia, en la práctica es otra cosa. Tiene que partir de un compromiso con el fortalecimiento, el fomento del sector y sus actividades y reconocer que estas cosas, el cumplimiento requieren de tiempo, requiere de recursos y requiere de capacitación.

**PONENTE: Aliza Chelminsky. Titular de la Unidad de Vinculación para la Transparencia. Secretaría de la Función Pública**

En realidad me gustaría tocar en esta Mesa el tema de la responsabilidad compartida entre Gobierno y sociedad para consolidar una cultura de transparencia.

Uno de los temas centrales de esta administración sin duda ha sido el de transparencia. ¿Cómo aseguramos? Es la pregunta, que éste siga siendo el tema en las próximas administraciones.

Pensamos que el garante del tema debe ser la sociedad. En la medida en que el tema le importe a la sociedad, que la sociedad sienta los beneficios de esta transparencia será un buen vigía de la continuidad del tema.

Podríamos entonces realmente hablar de una responsabilidad compartida en la consolidación, como decíamos, de esta cultura de transparencia.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción, tiene como una de sus líneas centrales la participación ciudadana en la construcción de una cultura de integridad y transparencia.

El tema que nos convoca hoy es el de una sociedad que exija la rendición de cuentas, y por otra parte un Gobierno que esté listo, presto a dar esta rendición de cuentas.

Si hay un tema por el que este Gobierno es reconocido a nivel internacional, sin duda es el tema de transparencia, los grandes organismos multilaterales, las convenciones internacionales anticorrupción, cuando nos evalúan, siempre hacen mención al hecho del paso importante que ha significado la aprobación y puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Cuando estos organismos nos evalúan y nos evalúan periódicamente a través de índices, de estudios, de encuestas, están evaluando a la sociedad en su conjunto.

Normalmente tendemos a pensar que se evalúa al Gobierno Federal, pero en realidad se evalúan a los gobiernos en los tres niveles, y se evalúa en forma muy importante la actitud y la participación ciudadana en los términos que llevan a la consolidación de una cultura de transparencia.

Nos parece un tema central, por ejemplo, cada vez que se hace una evaluación de las convenciones de la OEA, de las convenciones de la OCDE, cuando entre la convención de la ONU, se habla de acciones muy específicas, en donde la sociedad tiene una responsabilidad fundamental, y en todos estos casos se reconoce como un paso fundamental; como comentaba hace un momento el hecho de que México hoy ha comenzado a andar por los caminos de la transparencia.

¿Cómo podemos convocar al ciudadano para que el tema de transparencia sea un tema que le importe, cuyos beneficios sienta, y no solamente en temas abstractos, sino que los sienta en su vida cotidiana?

¿Cómo podemos también asegurar que el servidor público entra él también a la transparencia y está, digamos, deseoso de rendir cuentas?

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

144

Hemos desarrollado en la Secretaría de la Función Pública, con el apoyo y el consejo de muchas organizaciones de la sociedad civil, una nueva herramienta que hemos intitulado Monitoreo Ciudadano.

Lo que estamos buscando a partir de esto, obviamente en términos directos es crear cultura sobre transparencia; pero lo que estamos buscando con esta herramienta, por una parte, es que el ciudadano, las organizaciones de ciudadanos por iniciativa propia o por invitación del Gobierno mismo realicen ejercicios para dar seguimiento a ciertos programas de gobierno, a ciertos temas, a los temas que deseen investigar o monitorear, y propongan también mejoras al trabajo del Gobierno.

Por una parte vemos al ciudadano que participa y por otra parte estamos ya aquí hablando quizás de algo un poco más innovador que es el servidor público invitando al Monitoreo Ciudadano, al monitoreo de ciertos proyectos de su propia responsabilidad.

¿Qué es lo que estamos buscando como objetivos del proyecto de Monitoreo Ciudadano? En forma muy central, y fue lo que planteábamos al principio: ¿cómo lograr que este tema trascienda esta administración? Consolidar los avances en materia de transparencia, logrando que los ciudadanos se apropien de la Ley de Acceso a la Información y que ellos mismos, a través de este hecho, estimulen la rendición de cuentas por parte del servidor público.

Por otra parte, en la medida en que estamos buscando un ciudadano que se involucre más, que vaya construyendo ciudadanía, queremos que también presente sus opiniones que permitan al Gobierno mejorar su gestión de ciertos proyectos de ciertos temas.

Estamos proponiendo básicamente dos tipos de monitoreo. Uno, obviamente el que ya realiza la sociedad civil o quisiéramos ver realizado con mayor frecuencia a todos los niveles del Gobierno y esto obviamente es una iniciativa del ciudadano que decide que va a monitorear, que va vigilar ciertas actividades, ciertos temas de forma coyuntural o de manera permanente.

Pero por otra parte, estamos promoviendo el tema también a nivel de servidores públicos, en donde buscamos que el Gobierno defina programas que le son sustantivos, programas que de pronto tienen una importancia coyuntural, programas en los que requiere la opinión ciudadana para su mejora y que el Gobierno mismo, los servidores públicos inviten a las organizaciones de la sociedad civil a realizar este tipo de monitoreos.

Ahora bien, ¿qué es lo que buscamos cuando la iniciativa proviene del Gobierno, cuando la invitación a los grupos de la sociedad civil viene de las instituciones del Gobierno?

Por una parte, sin duda, recuperar la confianza de la sociedad al atender y poner en práctica recomendaciones que la sociedad misma hace para ir mejorando ciertos programas de gobierno.

Esto tiene que ver con impulsar una mejora continua en el trabajo que realiza el servidor público y también en la medida en que el ciudadano se adentre en el quehacer gubernamental en ciertos proyectos y programas, va conociendo cuáles son las limitaciones que tiene el Gobierno para operar y, por lo tanto, sus propias propuestas de mejora también tienden a ser más realistas.

Cuando la iniciativa viene desde la sociedad, por una parte volver a la sociedad, esta propulsora de la rendición de cuentas, o sea, que al servidor público no se le olvide que tiene que rendir cuentas.

Obviamente el que ejerzamos como ciudadanos el derecho a la información, para mejorar nuestro nivel de vida, que veamos esa interacción, esa relación directa entre acceso a la información y temas que pueden contribuir a mejorar nuestra vida cotidiana, que no nos son ajenos.

Y obviamente uno de los temas centrales en todo esto es el combate a la corrupción. O sea, en la medida que la transparencia avanza, que la gestión del Gobierno se vuelve más transparente, estamos hablando de un Gobierno que tiene menos lugar para ocultar los actos de corrupción.

Aquí quiero nada más presentarles algunas herramientas que hemos desarrollado, creo que compartieron con ustedes la guía para el Monitoreo Ciudadano, tenemos una página de Internet, tenemos permanentemente diálogos en líneas o de sistemas relacionados con monitoreo ciudadano y obviamente lo que buscamos cada vez más y más es incluir experiencias exitosas de grupos de la sociedad, monitoreando al Gobierno.

Yo creo que nada va a lograr gestar esta cultura de transparencia, este interés ciudadano por proteger y por enarbolar la bandera de la transparencia, como casos exitosos donde el ciudadano entienda a través de ellos que esta transparencia convoca, logra mejoras en su vida cotidiana, en su vida en comunidad, en su vida en sociedad.

Entonces, esta información está a disposición de todos ustedes, estamos impartiendo también talleres a nivel de todo el país, buscando con este tipo de acciones ir promoviendo una cultura, un interés ciudadano y un interés del servidor público por compartir esta responsabilidad en materia de transparencia.

Quiero hacer una mención al hecho de que el jueves estaremos lanzando oficialmente este programa de Monitoreo Ciudadano, quiero extenderles una invitación, aprovecho el foro para que nos acompañen a las 10 de la mañana en la Secretaría, en Insurgentes Sur 1735 y la idea aquí es empezar a presentar estos casos exitosos de organizaciones de la sociedad civil que se han convertido en monitores del Gobierno, de actividades del Gobierno, muchos de ellos probablemente por ustedes conocidos todos, el de Alianza Cívica, el Café PROVIDA, un proyecto nuevo que

está iniciando, utilizando esta nueva metodología o esta metodología del monitoreo ciudadano, la Fundación Comunitaria del Bajío.

Y también presentar un caso en donde ha sido el Gobierno el que ha tomado la iniciativa de invitar a ciertos grupos de la sociedad, como es el caso de Aval Ciudadano en donde la entidad o la dependencia involucrada ha sido la Secretaría de Salud.

Entonces, no voy a adelantar más sobre estos casos, nos encantaría que pudieran acompañarnos y realmente empezar a participar con nosotros en la instrumentación o en la promoción de este tipo de actividades que si bien ya existen, queremos que realmente crezcan en magnitud y, sobre todo, que abarquen todos los puntos del territorio nacional.

Simplemente recalco, consolidar una cultura de la transparencia requiere varios actores: una Ley de Transparencia sin duda es central y muchas veces cuando nos preguntan a nivel de los estados qué se requiere para que el tema avance, pensamos en esta combinación de actores o de factores.

Una Ley de Transparencia, sin duda, un organismo independiente que defiende el derecho de los ciudadanos como es el caso del IFAI, alguna instancia gubernamental que exprese la voluntad del gobierno local como en este caso es la Secretaría de la Función Pública a nivel del Gobierno Federal, que se asegure que ninguna dependencia se retrase o demore, que simplemente deje de contestar en tiempo y forma las demandas ciudadanas de información y, obviamente en el centro de todo esto el propio ciudadano, siendo el propulsor de las ondas de la transparencia a partir de su requisición de información a nivel del Gobierno.

Quizá a la hora de la discusión tengamos oportunidad de volviendo al tema de ¿quién vigila al vigilante? o de las exigencias que la transparencia le hace a todo tipo, a todos los actores, o sea al Gobierno sin duda, las obligaciones que le impone de alguna forma al ciudadano de ser un ciudadano mucho más proactivo y también las obligaciones en términos de transparencia que se imponen a las organizaciones de la sociedad civil.

Quizás pudiéramos entrar a algunos de los otros temas en los que hemos estado trabajando, para más allá de la formalidad y del registro de las organizaciones de la sociedad civil estemos hablando de cómo lograr cambiar también cultura interna a partir de ciertas herramientas.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

146

Ponente: Jesús Robles Maloof. Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.

Hablo por el Colectivo por la Transparencia que el pasado 21 de julio en colaboración con LIMAC, CEMEFI y el Sindicato Mexicano de Electricistas organizamos el coloquio sobre la transparencia de las organizaciones de la sociedad civil, cuyas conclusiones tengo como misión presentar en esta Mesa.

Destaca, entre los frutos de este coloquio, el pronunciamiento de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas, congruencia entre valores y acciones. Más adelante lo veremos.

Antes de intentar resumir la rica y amplísima discusión que se dio alrededor de la rendición de cuentas en el tercer sector, quisiera apuntar algunas reflexiones sobre la sociedad civil y la cultura de la transparencia en nuestro país.

La pregunta, que como título de esta Mesa nos planteamos, es de larga data y de no fácil resolución. Desde que Platón la formulara no ha dejado de interesar a pensadores y políticos de todas las épocas.

En su libro *El futuro de la democracia*, Norberto Bobbio nos recordaba lo central de este planteamiento. La vieja pregunta, nos dice Bobbio, que recorre toda la historia del pensamiento político es ¿quién cuida a los cuidadores?

Hoy se puede repetir, sigue Bobbio, con la siguiente interrogante, ¿quién controla a los controladores?

Sino se logra encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta, la democracia como advenimiento del Gobierno visible está perdida. De este tamaño nos pone Bobbio, entonces, el reto que ahora nos convoca.

La amplitud de la agenda de la sociedad civil en torno a la transparencia y la rendición de cuentas comprende la complejidad del Estado en su conjunto, sus tres poderes y sus tres niveles de gobierno, así como los órganos constitucionalmente autónomos, va del seguimiento del presupuesto, los archivos de la guerra sucia, los expedientes judiciales, la información ambiental, los trabajos legislativos, los partidos políticos, los organismos públicos autónomos, el rescate bancario y los fideicomisos públicos, entre otros muchos temas.

Las y los académicos, las cámaras empresariales, los medios de comunicación, ciudadanas y ciudadanos en lo individual junto con organizaciones como las nuestras trabajamos día con día en la profundización de la rendición de cuentas del Estado.

Tenemos en común el haber impulsado por muchos años las causas democráticas, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo sustentable y la equidad de género, compartimos también la lucha por transparentar el Estado y hemos hecho propias las herramientas de rendición de cuentas a nuestro alcance.

Alonso Lujambio sostuvo el martes pasado lo siguiente, nos decía, “me parece ingenuo pensar que a la larga la apuesta sea a que la gran masa de solicitudes sean de ciudadanos, solicitudes de información, ciudadanos aislados”.

Lujambio nos preguntaba, “¿no deberán ser las organizaciones las grandes promotoras de la Ley?” A esta pregunta, la respuesta nuestra ha sido promover organizadamente la Ley y sus herramientas como un dispositivo de ejercicio participativo de la ciudadanía.

Tal y como sucedió en Europa del Este en su tránsito hacia la democracia, en Latinoamérica las organizaciones y los movimientos sociales logramos, en palabras de “Odonell” el derecho a existir, reconocido como la capacidad de deliberar abiertamente sobre asuntos comunes y actuar en público en defensa de intereses justificables. Pero este actuar, considero, este actuar en el espacio público conlleva retos sobre las cuales es necesario reflexionar.

Sergio Aguayo, en el Coloquio nos decía: “Para las organizaciones que quieren transformar la realidad, aquellas que quieren incidir la transparencia resulta fundamental”.

En este marco, la mirada crítica de nuestras organizaciones se dirige a un tema poco discutido en el pasado bajo los régimen autoritarios, debido, entre otros factores, a las condiciones poco favorables, incluso, persecutoria en la que la sociedad civil organizada desplegaba su actividad.

La rendición de cuentas y la transparencia interna en las organizaciones de la sociedad civil como exigencia ciudadana forma hoy parte del inevitable proceso de democratización de nuestra sociedad y es natural en una nueva etapa de su desarrollo.

Hay una serie de retos, como decía, en este proceso. Uno es la falta de conocimiento sobre el trabajo de las organizaciones, según la encuesta sobre filantropía y sociedad civil del ITAM, el 74 por ciento de la ciudadanía confía poco o nada en las organizaciones.

Creemos que esto se debe en parte a un problema de comunicación, cuya solución debe contemplar la construcción de herramientas para transparentar nuestra acción y así podérselas comunicar.

El deliberar sobre la transparencia en las organizaciones de la sociedad civil forma parte de un proceso autoreflexivo, que permanente, ocupa nuestras instituciones.

Analizando el resurgimiento de la sociedad civil en América Latina, Cohen y Arato sostienen que la sociedad civil ha llegado a reflexionar sobre sí misma, mediante la determinación de sus temas y las normas que aplica así misma. Al igual que a través de su autolimitación.

El modelo autoreflexivo nos dicen Cohen y Arato, implica no sólo la idea de autolimitación de la misma, sino también su propio fortalecimiento.

Kim Brown durante el Coloquio hacía notar que el tema de la transparencia de las organizaciones y su

rendición de cuentas es una oportunidad de articular una visión donde el trabajo de las organizaciones merece ser reconocido y apoyado.

En mi opinión este denominado proceso autoreflexivo en torno a la rendición de cuentas tiene los siguientes elementos: se enmarca para nosotros en una reflexión más amplia sobre rendición de cuentas, el acceso a la información y la transparencia, es una perspectiva, es sólo una perspectiva muy importante, pero es eso, una perspectiva de la cultura de la transparencia por la que hemos luchado.

Segundo, forma parte de procesos de transformación y adaptación a las nuevas realidades y exigencias de nuestro contexto.

Tercero, tiene como principio la congruencia entre valores y acciones.

Y cuarto, constituye un esfuerzo para fortalecer y potenciar el trabajo de la sociedad civil mexicana, en el que la legitimidad de la misma es fundamental.

La discusión de la semana pasada en el Coloquio abre por voluntad propia un debate sobre los estándares de rendición de cuentas de las organizaciones civiles en México, las mesas permitieron abordar el tema en amplitud y contaron con la enriquecedora participación de académicos, defensoras y defensores de derechos humanos, activistas y también servidores públicos, se organizaron de la siguiente manera. Tuvimos tres mesas de rendición de cuentas y transparencia financiera, la segunda mesa acceso a la información pública en las organizaciones y la tercera, los procesos de certificación y las reformas fiscales necesarias para el sector.

En el tema de rendición de cuentas la discusión giró alrededor de un modelo amplio, como decía Sergio, intrasocial de rendición de cuentas.

Sergio García apunta, este modelo es un modelo que sale de la sociedad y se dirige a la sociedad misma y que consiste en un proceso de congruencia entre los valores y sus acciones.

En este mismo sentido John Akerman, advirtió la importancia de definir quiénes son nuestros aliados, en dónde reside nuestra legitimidad y a ellos debemos, entonces, rendirles cuentas.

Las mesas se orientaron por un sistema de rendición de cuentas concéntrico, que empieza por rendir cuentas primero al interior de las mismas organizaciones, a los donantes financieros, a la sociedad en su conjunto, a las contrapartes, es decir,

# transparencia

## 2015 Semana Nacional



ifai

148

alianzas entre la misma sociedad o asociaciones civiles u organizaciones de la sociedad civil y también, por qué no, al Gobierno en esta lógica de corresponsabilidad.

Se definió la rendición de cuentas de las organizaciones como un proceso que tomase en cuenta las particularidades de los temas. Desarrollos institucionales diferenciados y las zonas del país en donde ejercen su acción.

Ernesto Villanueva, apostando por la autorregulación sostuvo que hay que identificar un mínimo común denominador de obligaciones para que un mayor número de organizaciones lo suscriban.

La creación de un sistema gradual de rendición de cuentas que reconozca las diferentes circunstancias, realidades y condiciones internas y externas, en las que se desenvuelven las mismas organizaciones.

Consideramos que este sistema deberá ser apoyado por una red articulada que cobije y fortalezca a todas las organizaciones del país.

En el tema de acceso a la información se llegó a la propuesta de estándares mínimos que tendrían que hacerse públicos progresivamente. Primero, informes anuales que reflejen de manera integral el estado actual de la organización, y que incluyan además los componentes básicos, es decir, parte institucional misión, visión, objetivos indicadores, fuentes de financiamiento, contenido de las agendas, estructura organizacional, planes estratégicos, evaluaciones, balances contables también.

También pensamos que estos estándares mínimos deben de contar con mecanismos de evaluación a partir de la construcción de procesos para la rendición de cuentas. Por supuesto una auditoría externa, siempre y cuando, como también lo señalaba aquí, exista un financiamiento destinado previamente a esta acción.

En cuanto a los procesos de certificación, las conclusiones avanzaron tomando en cuenta que cualquier proceso de certificación debe atender a la diversidad del sector en cuanto a sus formas de organización.

La certificación es un nivel intermedio en el proceso de la transparencia, es un paso, nunca un fin en sí mismo. Debe ser fruto de un proceso y no un decreto de inicio.

Es deseable promover registros o certificaciones que fomenten, no que limiten.

También, entre otros puntos, debe existir apoyo de fondos públicos para estos procesos de certificación. Del coloquio se desprende la necesidad de discutir una reforma también al régimen fiscal de las organizaciones.

Dado que en palabras de Michael Leyton, el marco legal no invita a inscribirse. Los costos, nos dice Michael, son mucho más altos que sus beneficios.

En la medida que las organizaciones cumplen con sus obligaciones fiscales, generan confianza ante la ciudadanía.

Una de las conclusiones en este tema es construir una agenda de reforma fiscal, que contemple los siguientes elementos: simplificar los procedimientos fiscales, que las actividades consideradas en la ley de fomento de las organizaciones de la sociedad civil se homologuen a aquellas contempladas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Pensamos que en este tema es importante fomentar las capacidades de las organizaciones en materia fiscal. También México tiene que suscribir tratados para evitar la doble tributación y eliminar también las trabas para la cooperación internacional, entre otros puntos.

Quisiera solamente ir concluyendo con, creo yo, el fruto más importante de este Coloquio, que tuvimos la semana pasada, y que abre una importante reflexión en nuestro país.

Este fruto trascendental es lo que denominamos pronunciamiento de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas. Congruencia entre valores y acciones.

Voy a entresacar algunas partes, y por supuesto lo distribuiremos y estará disponible en las páginas del Colectivo.

La transparencia y la rendición de cuentas, dice el primer párrafo del pronunciamiento, son herramientas para avanzar hacia una sociedad democrática, participativa y responsable, dejando atrás el autoritarismo y el control del Estado.

El acceso a la información es un derecho caracterizado por la exigibilidad y debe imperar para toda información, conocimiento y acciones relacionadas con el respeto y el ejercicio de los derechos humanos.

Uno de los objetivos de la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones es fortalecer la institucionalidad, no aumentar los mecanismos de control, deben ser compromisos colectivos que sean asumidos de cara a la sociedad y fortalezcan el entramado de las organizaciones mexicanas.

En consecuencia, debe construirse con base en consensos y a partir de análisis de la diversidad de las organizaciones mexicanas y de los ambientes en los que se desarrollan.

Las particularidades locales y regionales, la calidad de la relación Gobierno-sociedad civil, el tamaño y el nivel de desarrollo.

Les digo, estoy entresacando algunos párrafos, el texto completo lo tendrán a su disposición.

En esta parte nos comprometemos concretamente a impulsar de manera gradual los siguientes estándares:

Primero. Publicar en nuestras páginas de Internet o material informativo, datos generales de la institución, representación legal, actividades, servicios, proyectos, productos, impacto y contrapartes.

Visión, misión, objetivos, estatutos, patrimonio, instancias y mecanismos de toma de decisiones y espacios de articulación.

Informes anuales, evaluaciones, declaraciones fiscales, fuentes y montos de financiamiento.

Segundo. Mantener en orden la memoria institucional y los archivos administrativos y contables.

Tercero. Realizar auditorías financieras y administrativas periódicamente, impulsar el debate hacia la Reforma Fiscal que contempla la simplificación y armonización de los procedimientos a nivel nacional.

Exhortamos a otras organizaciones y redes a unirse a este pronunciamiento con el compromiso de fortalecer mutuamente nuestras salvaguardas, de manera conjunta también seguiremos profundizando el debate en torno a la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones civiles.

Hasta el momento existen más de 15 organizaciones que lo han suscrito y, por supuesto, estaremos invitando a todas las organizaciones que consideren estos estándares propuestos como válidos para que discutamos el documento y ampliar su legitimidad.

Termino, quizás no demos una respuesta definitiva a la pregunta central que nos ha convocado hoy, pero las organizaciones que suscriben el pronunciamiento podemos avanzar hacia una respuesta sobre ¿quién vigila al vigilante?, haciendo un compromiso público de estándares mínimos de transparencia interna y rendición de cuentas, como punto de partida hacia la profundización de una cultura de la transparencia que apoye la consolidación democrática en México.

Retomando la respuesta de Jeremy Bentham a nuestra interrogante, quien al no dar por válidas aquellas posturas que planteaban un vigilante superior, fuera este Dios, el héroe, el Partido Revolucionario, Bentham resuelve el problema del vigilante vigilado de la siguiente manera.

Bentham nos dice: "El edificio podrá ser fácilmente sometido a inspección continua, no sólo por parte de los inspectores designados, sino también por el público. El vigilante es el vidente no visto por otros más que por sí mismo y, por tanto, con respecto a otros invisible. El vidente invisible es una vez más el soberano".

En conclusión: Las organizaciones de la sociedad civil tenemos claramente y sin mediaciones la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía en general, la cual se constituye por derecho propio en la que vigila a los vigilantes.



**Ponente: Isabel Bustillo Quiñones. Presencia Ciudadana, Iniciativa de Acceso México**

Creo que era más adecuado que presentara antes que Jesús para que entendieran más qué es el Colectivo por la Transparencia.

Presento un caso muy concreto de Participación Ciudadana, que promueve la transparencia y el acceso a la información, que se llama concretamente Colectivo de la Transparencia.

Nuestros antecedentes y el cómo surgimos fue a raíz de saber que muchas organizaciones estábamos trabajando desde diferentes trincheras el tema de acceso a la información y la transparencia.

Aquí coincidimos en el primer año del IFAI y empezamos a reflexionar de cómo podíamos apropiarnos más la ciudadanía sobre la Ley y cómo enfrentar el nuevo reto que se nos presentaba.

Las organizaciones participantes de este Colectivo somos la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica, Consenso para el Diálogo Parlamentario, Inequidad, Equipo Pueblo, FUNDAR, Centro de Análisis de Investigación, Presencia Ciudadana y otras más que nos han estado acompañando en este proceso como el Sindicato Mexicano de Electricistas, la Iniciativa de Acceso México, CEMEFI.

¿Qué fue y cómo nos comprometimos a unirnos y empezar a trabajar juntos?

Nos comprometimos a usar esta herramienta clave que surgió en un contexto nuevo y queríamos que nuestras trincheras, que son de derechos humanos, civiles, políticos, equidad de género, análisis de presupuestos y medio ambiente queríamos canalizarlas, ir conjuntamente para enfrentar todo el reto que se nos venía encima, desde la transparencia misma de nuestras organizaciones, hasta la apropiación de la misma Ley.

Cuando nos juntamos y tratamos de armar éste definimos que nuestra misión era muy clara, y era contribuir al fortalecimiento de la cultura de la exigibilidad, del derecho a la información, la transparencia en las acciones y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público. Todo esto desde una perspectiva de la participación ciudadana.

Nuestros principios, los voy a decir rápido, es participación ciudadana, corresponsabilidad, rendición de cuentas, transparencia interna de nuestras propias organizaciones. Todo esto nos costó mucho trabajo también como acotarlo y decir, bueno, cómo podemos ser útiles las organizaciones de la sociedad civil para promover la transparencia y esta nueva era.

Nuestras líneas de acción, queríamos ser un puente entre la ciudadanía en general y los mecanismos y la nueva Ley de Acceso a la Información. Queríamos también ser un puente para capacitar a otras organizaciones de la sociedad civil.

Queríamos también ser un puente para difundir la Ley, para difundir sus mecanismos, para lograr que la gente se apropiara de esta Ley y también para monitorear y hacer un análisis constante de los mecanismos federales de acceso a la información.

Las experiencias y hallazgos que hemos logrado tener durante todo este año, han sido varias y estamos en construcción, obviamente este es un proceso que va a durar y estamos comprometidos de estar aquí siempre para vigilarlos y que nos vigilen.

**150**

Pero lo primero como definición y concepto que nos quedó muy claro es que nosotros confirmamos la necesidad de la sociedad civil ante la transparencia y el papel fundamental que la ciudadanía tiene en la transparencia y la rendición de cuentas, el combate a la corrupción.

Y en este sentido resultan indispensables también los puentes que podemos lograr entre la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Algunos de los retos de la sociedad civil frente a este proceso son varios y nos hemos enfrentado a varias dificultades y obstáculos que no son tan fácil cuando uno habla de que se apropien de la ley, bueno, pues esto es bien complejo y no siempre se puede lograr como uno desearía.

Entonces el primer reto que se nos presenta es la necesidad de fomentar una sociedad interesada y participativa en el marco de la transparencia.

Lo que necesitamos es una sociedad que crea que es posible una nueva relación entre sociedad civil y Gobierno. Si la ciudadanía no lo cree, tampoco va a usar la Ley, tampoco se va a preocupar de la Ley y tampoco le va a rendir cuentas a los gobiernos.

Este es el mensaje que siempre tratamos de dar, que es que tenemos nosotros el poder y lo debemos de usar para hacer una mejor rendición de cuentas

Otro reto es que también hay una incipiente apropiación de la Ley porque también hay poco entendimiento de para qué le sirve y cómo les puede ayudar en su quehacer cotidiano.

Otro hallazgo que encontramos es que tenemos que fortalecer la promoción de la difusión del derecho y de los mecanismos con organismos cercanos a nosotros. El puente que estamos haciendo obviamente es con nuestras organizaciones compañeras con las que hemos caminado a lo largo de nuestras actividades y pareciera que todo mundo ya conoce la Ley de Transparencia.

Ahora nuestro reto es ir y decirles cómo funciona, qué mecanismos específicos tiene la Ley, cómo la pueden usar y cómo la pueden aterrizar a su campo de acción.

Siempre nos hemos acercado más a organizaciones de la sociedad civil porque creemos que también ellas pueden contribuir a un efecto multiplicador, donde ellas mismas promuevan en los estados y en los municipios la utilización de la Ley y también entender todo el concepto de la transparencia.

También consideramos que es necesario traducir el derecho a cuestiones más tangibles.

Nosotros el ejercicio que estamos haciendo aquí muy concretamente son a través de casos de estudio o casos muy prácticos donde podamos dar seguimiento con una ruta crítica para lograr obtener cierta información. Les voy a comentar más adelante un caso concreto.

También hemos reflexionado mucho sobre si el derecho en esta primera fase se va a ejercer de manera individual, que es lo que comentaba Jesús, de manera individual o de manera colectiva a través de las organizaciones de la sociedad civil, a través de universidades, a través de grupos ya establecidos que vamos a ser facilitadores para que la misma ciudadanía se apropie de la Ley.

Nuestro reto también es convertir los datos en información. De pronto cuando uno pide una solicitud de información tiene un *bonche* de datos que no sabe ni cómo los puede manejar.

El reto que nos enfrentamos es convertir esos datos en información útil y de ser posible, en construir opinión pública.

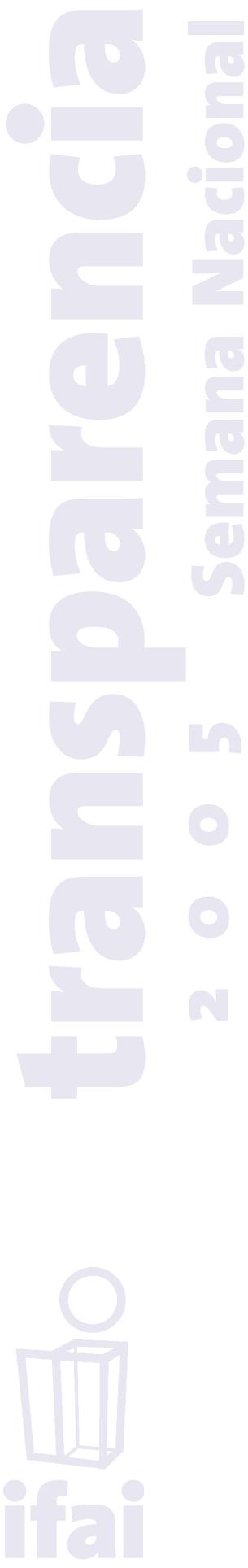
Hemos identificado también que la Ley ha sido de gran utilidad para la investigación y contribuye a la generación de conocimientos sobre el quehacer del Gobierno.

Esto nos sirve mucho, porque también hemos identificado que la sociedad no conoce mucho las funciones del Gobierno y tampoco conoce mucho la estructura del Gobierno y no sabe a quién preguntarles exactamente y aunque las unidades de enlace nos ayudan cuando preguntamos y hacemos una pregunta que no corresponde a esa dependencia, nos echan la mano y nos orientan de cómo hacer mejor nuestra solicitud.

Consideramos que sería mejor si la sociedad también pudiera comprender que el Gobierno es toda una estructura tanto técnica, administrativa y eso nos facilitaría mucho más para que la gente se acercara al Gobierno.

También hay una necesidad de comprender la diferencia de las funciones de los tres poderes entre el Judicial, el Legislativo y el Ejecutivo.

Y hoy nos enfocamos más a que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos usen la Ley. Ahorita lo que estamos promocionando mucho es de que usen



el SISI, conozcan el SISI, metan solicitudes, no nos estamos poniendo rigurosos o ser perfeccionistas en cómo meter la solicitud, sino que darles la confianza de que usen la herramienta y se la apropien.

Poco a poco yo creo que vamos a poder ir haciendo mejores solicitudes de información, más concretas, más específicas y que nos sirvan muchísimo más a nuestro quehacer.

Pero creemos que es un proceso, ahorita lo que tratamos es de convencer a todos de que usen la herramienta para que se den cuenta que también es muy sencillo usar el SISI y así puedan ellos ir construyendo más sus solicitudes de información.

También tenemos la gran necesidad de crear monitoreos ciudadanos para aplicar la Ley. Nosotros nos hemos enfocado en el Colectivo a dar talleres de capacitación.

Cuando vamos a dar talleres de capacitación te vas del taller y no te asegura nadie que alguien va a aplicar la Ley, tal vez desecharaste todo el marco legal, les dijiste cómo usarlo, les dijiste cómo usar el SISI, en qué consiste, cómo les pueden ayudar para su problema local, pero es bastante abstracto, entonces, tú te vas del taller y nadie te asegura que ellos van a ser personas que van aplicar la Ley o que se van a apropiar de la misma.

Para eso consideramos muy importante los monitoreos, para lograr tener un seguimiento de cómo la sociedad civil se va a apropiando de la Ley.

También identificamos un gran rezago, que hemos trabajado en talleres de capacitación en los estados. Identificamos un gran rezago en los estados en términos de conocimiento y de aplicación de la Ley Federal.

Creemos que falta incentivar la participación de organizaciones locales en los estados para que le den seguimiento a la Ley y también que le den seguimiento a sus procesos locales de transparencia, de legislación y empezar a crear procesos locales para que la difundan, no tanto la federal, sino también las locales.

Creemos que es necesario elevar el debate de la transparencia entre las organizaciones de la sociedad civil para incidir mejor en las políticas públicas.

Un resultado muy concreto de esto es el coloquio que hicimos.

El reto más grande ha sido la pregunta de: ¿Cómo podemos lograr que la gente de verdad se apropie de la Ley? y para eso hemos hecho varias acciones muy concretas, estamos ahorita dándole seguimiento a un caso de estudio que, bueno, identificamos que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 presenta más recursos que el año anterior para combatir el VIH/SIDA.

Sin embargo, la forma en que está distribuido este presupuesto, está etiquetado y llama notablemente la atención. Entonces, de ahí surgió una inquietud en nosotros, porque históricamente todo el presupuesto es ejercido por el SENSIDA, y ahora el presupuesto se comparte con varios, bueno con dos hospitales, en específico, y cuatro institutos y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

Entonces, tratamos de rastrear este presupuesto y por qué se asignó este año de esta manera, y nos hicimos varias preguntas. Nos hicimos varios cuestionamientos. Lo que quería rescatar de la construcción y la generación de casos de estudio, es que para elaborar un caso de estudio se necesitan, ahorita llevamos 70 solicitudes de información en un caso de estudio concreto, y eso no

nos da pista todavía como para resolverlo o para tener un resultado satisfactorio.

La apropiación de la Ley es un reto muy, muy grande. Y un reto mucho más grande es que esa información que te dé específicamente tal dependencia te sea útil para resolver un caso concreto, que es al último a lo que queremos llevar como Colectivo.

Y por eso damos asesorías, les damos acompañamiento a las organizaciones de la sociedad civil, porque queremos construir ese camino donde ellas puedan ver el principio y el fin. O sea el principio: presente una solicitud. El fin: se me resolvió un problema concreto.

En eso estamos trabajando, también estamos haciendo una campaña de difusión, muy específica y más concreta, queremos que la gente se sienta más apegada al tema del Acceso a la Información, y lo pueda entender y comprender mejor.

También tenemos un manual de transparencia, con diferentes capítulos y diferentes temáticas de los ejes que habíamos mencionado. E hicimos el coloquio sobre la transparencia interna de las organizaciones de la sociedad civil.

Y por último, les queríamos mencionar algunos retos que identificamos para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Creemos urgente repensar su estrategia de difusión. La estrategia de difusión que lleva el mismo Instituto no vincula mucho las acciones y las tareas cotidianas de la gente, y sabemos y nos lo enfrentamos día con día, que es bien difícil aterrizar el concepto de transparencia y acceso a la información a casos concretos o a la vida cotidiana de la gente.

Juntos, igual podemos hacer un esfuerzo mejor para que el mensaje sea muchísimo más aterrizado.

También identificamos que es indispensable aprobar y emitir la Ley de Archivos. Hemos tenido varias trabas cuando pedimos información, porque nos contestan que la información no está. Sobre todo, algunos estudios que hemos pedido que datan de cinco años atrás. Se nos responde que no la tienen.

Creemos que una Ley de archivos ayudaría muchísimo. Vincular las unidades de enlace con los departamentos de atención ciudadana de las mismas dependencias.

Muchas veces uno va a la Unidad de Enlace con toda la intención y creyendo que va a hacer una solicitud de información, y resulta que no es una solicitud de

información, sino que es un problema muy concreto de atención a la ciudadanía.

Nos serviría que estén juntas estas unidades de enlace y estos departamentos de atención a la ciudadanía, y así se nos podría dar una orientación mucho más adecuada.

También fortalecer el proceso del Recurso de Revisión, con un mecanismo intermedio para revisar los argumentos en los que se basaron para emitir la resolución.

Creemos que debe de haber un paso intermedio cuando se te niega, cuando resuelven un Recurso de Revisión y tú no estuviste de acuerdo con esa resolución, el siguiente paso es ir a un proceso judicial. Y muchas veces no vale la pena llevarlo a un proceso judicial.

Y en ocasiones se nos quedó como la inquietud de querer preguntar cosas muy concretas o esclarecer algunas cuestiones y creemos que sería conveniente tener ese paso intermedio para que también la gente se sienta un poco más escuchada ya en ese nivel de Recurso de Revisión.

De los desafíos específicos en torno a otros sujetos obligados, creemos que es indispensable contar con mecanismos independientes para asegurar la transparencia en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, órganos constitucionales autónomos y tribunales administrativos.

Contar con presencia ciudadana que vigile la transparencia de estas entidades, impulsar los procesos locales de transparencia, leyes eficientes, mecanismos concretos, participación. Instrumentar mecanismos legales que obligan a los partidos políticos a rendir cuentas.

Por último les quería mostrar nuestra página Web para cualquier persona que quiera que nosotros le demos el acompañamiento y alguna asesoría, somos varias organizaciones de la sociedad civil, tratamos varias temáticas y también estamos haciendo un boletín bimensual.

**Ponente: Sergio García. Director del Área de Investigación y Políticas Públicas del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)**

Muchas gracias por la invitación. Ya me quitaron parte de mi exposición, entonces seré breve.



En el CEMEFI estamos por la autorregulación, es decir, hemos visto que hay una tendencia y todavía prevalece una inercia, sobre todo en todos los partidos y en áreas de gobierno y de los tres niveles de gobierno al control de la sociedad civil.

Ahora hemos también encontrado exposiciones muy vehementes de querernos poner casi la Ley de Federal de Transparencia como si fuéramos organismos públicos.

Esta tendencia, esta cultura, esta práctica entre entidades políticas y gubernamentales con la sociedad civil, es fatal.

Vivimos en una sociedad que tiene una baja densidad de organizaciones sociales y civiles, que realmente afecta mucho en el trabajo de la cohesión social.

Entonces, tenemos que buscar la autorregulación como un principio básico de sobrevivencia y de establecer las bases para generar más asociaciones de todo tipo. Por eso estamos ahora como muy vehementemente argumentando por qué la autorregulación.

¿Qué está en juego? Está en juego un capital simbólico de organizaciones que tienen como valores fundamentales la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad.

También estamos tratando de blindar a aquellas organizaciones que tienen como un, digamos, que tienen un vínculo con la comunidad de prestar servicios y también de ser contrapesos a los excesos del poder económico y del poder político.

Entonces, es como la parte crítica de la sociedad que busca la libertad del individuo y reducir los márgenes y los excesos y los abusos.

Además, hay que tener muy en cuenta que la sociedad civil su horizonte es normativo y, por lo tanto, renuncia a la toma de poder, renuncia al poder político y económico, también porque con esto mantiene su libertad y su independencia y la capacidad y la confianza y la legitimidad para ejercer crítica.

Digamos que es una lucha ideológica, es una lucha política, es una lucha argumentativa a favor de un sector diverso, plural, heterogéneo y que tiene características de una sociedad muy diversa.

Dentro de la misma sociedad civil se han generado algunos mecanismos que van hacia la autorregulación, hay intentos de crear códigos de conducta, de ética y, bueno, ahí hay un vínculo con la Secretaría de la Función Pública que tiene sus talleres de creación de códigos de ética y de conducta que se dirigen hacia universidades, que ahí hace falta, mucha falta a empresas y organizaciones de la sociedad civil.

También tenemos desarrollo de directorios públicos y privados para que ahí cualquier persona que quiera saber sobre alguna organización pueda ir y ver si existe, cuáles son sus objetivos, cuáles son sus actividades, dónde está ubicada y bueno, esperamos ir desarrollando estos directorios para que se incorpore el mayor número de información.

El CEMEFI tiene un directorio que podemos decir que está catalogado dentro de lo civil, dentro de lo privado, pero aquí está Daniel en donde el INDESOL también tiene un directorio de acceso público a los datos y ahora se empiezan a registrar todas aquellas organizaciones que requieran de fondos públicos. Entonces van a tener que acceder a un registro, a una clave y su nombre y sus datos van a aparecer en un registro que administra el INDESOL.

También la misma sociedad civil está generando algunos grupos de estudio, de apreciación, de vigilancia sobre la misma sociedad civil, es el caso del Colectivo de la Transparencia donde se han identificado excesos y en algunas organizaciones de la sociedad civil y se ha publicitado y se han fincado responsabilidades y alguna de ellas van a tener que regresar como 30 millones de pesos por producto de esta investigación y de esta denuncia y el autor intelectual está libre todavía.

El CEMEFI tiene una iniciativa que son los indicadores de institucionalidad y transparencia que nos ha llevado como más de dos años consensar entre los miembros y afiliados del CEMEFI para que vean ustedes lo difícil que es empezar a generar esta cultura, pero ya llegamos a algún consenso.

¿Qué son los indicadores de institucionalidad y transparencia? Son referencias objetivas no controversiales y de fácil comprobación que le permiten a cualquier persona, empresa o institución conocer con certeza las características de una organización privada no lucrativa y de servicios a terceros, digamos, estamos en el subsector de la sociedad civil que es ahorita el que requiere de mayor certeza, confianza y credibilidad.

Esto nos va a permitir saber si existen y operan realmente, si cumplen con los requisitos legales mínimos, si cuentan con misión, visión y objetivos, que orienten su servicio a las personas que sirve, si tienen garantía de profesionalismo en su trabajo y si cuentan con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

¿Por qué creemos que son importantes? Porque muestran el compromiso de la organización con las personas a las que sirven y con sus donantes. Esta relación, organización, población atendida en un ámbito de respeto y de corresponsabilidad.

Porque reflejan el nivel de desarrollo institucional de la organización.

Porque ayudan a incrementar la confianza y el reconocimiento de la sociedad hacia la organización de la sociedad civil como entidades de interés público, que es parte ahora de unas demandas fundamentales para una reforma legal.

Porque permiten el establecimiento de estándares normalizados para valorar a las instituciones y porque facilitan el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas.

¿Qué beneficios ofrecen? Una mayor confianza de la sociedad en las organizaciones, oportunidad de identificar aspectos de mejora institucional, contar con una herramienta en forma objetiva y no controversial que establezca el nivel institucional de cada organización, porque fomenta la transparencia de las instituciones del sector en la sociedad, porque rinde cuentas a la sociedad de los recursos que recibe de ella y porque facilita a los donantes tomar decisión.

¿Qué organización de las que yo quisiera ayudar tiene mayor credibilidad, mayor desarrollo institucional y me garantiza que la donación va a ser efectiva?

Básicamente son once, pero son diez indicadores, el onceavo hemos visto que nos ayuda, que no todas las organizaciones necesariamente quisieran tener reconocimiento; entonces básicamente son diez indicadores en tres niveles que nosotros les llamamos: básico, medio y óptimo.

Los básicos son los cinco primeros, que es ver si la institución tiene acta constitutiva registrada ante notario.

El segundo nivel es si tiene autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como entidad donataria.

Nosotros decimos que aquí hay dos mecanismos de autorregulación, tiene que pasar por el notario y el notario tiene que verificar si la organización está legalizada, certifica y da fe.

Y después hay un segundo mecanismo de legalidad, de institucionalidad al pasar por Hacienda que no es tan fácil, para que Hacienda dé el permiso de dar recibos deducibles de impuestos.

El tercero es ver si tiene misión, visión y objetivos, luego ver si tiene domicilio y teléfono verificables, muchas organizaciones uno habla donde dicen que están o habla uno al teléfono y es una casa particular, digo, por lo menos exigir que haya cierta seriedad.

El informe anual de actividades y resultados nos permite saber cómo la organización se evalúa y cómo también en corresponsabilidad con sus donantes y con la población que trabaja hace su informe.

Hay también un consejo directivo diferente al equipo profesional para evitar que haya un gobierno que vea que la misión, visión y objetivos se lleven a cabo y no haya conflictos de intereses entre el personal profesional y el gobierno de la institución.

# transparencia

## Semana Nacional

### 2015



ifai

Personal profesional contratado en nómina, y este es uno de los problemas ahora que traemos como muy fuertes. Hay tales disposiciones fiscales y hacendarias que no nos permite tener personal contratado en nómina, entonces, muchas veces se violentan los derechos laborales en organizaciones que no tienen fines de lucro.

Este es uno de los ejemplos de cómo vemos un entorno que aprieta y hace más difícil la operación de este tipo de organizaciones.

Por eso Isabel decía que hay que trabajar una reforma fiscal y también, como reforma fiscal ver al interior la transparencia en las organizaciones.

Voluntariados trabajando en los programas operativos. Más de tres años de operación que nos permite ver ya el desarrollo institucional de sistemas de gestión, de administración y de trabajo con las personas a los que sirven y más de tres fuentes distintas de ingreso.

Yo ya no específico en qué consiste cada indicador, bueno, damos una definición, pero sobre todo es muy importante la referencia comprobatoria y es un sí o no; si tiene el acta constitutiva o no tiene el acta constitutiva, si no la tiene ya ni discutimos los demás indicadores, y así cada indicador va progresando, y ya con esto evitamos discusiones ideológicas o de orientación, es como el piso a través del cual los pilares sobre los cuales una institución puede seguir desarrollando sus sistemas de gestión, de gobierno y desarrollar sus mecanismos de rendición de cuentas.

Cerraría, creo que estamos en un terreno muy minado, muy complicado y que requiere establecer objetivos claros, indicadores claros que orienten la discusión y le quieten el apasionamiento.

Y, por el otro lado, tenemos que versar mucho sobre justificar el valor de las asociaciones de todo tipo y dedicadas a cualquier actividad y ver en esto un síntoma de fortaleza democrática, porque en estas organizaciones está la posibilidad de generar redes, capital social, generar confianza y establecer mayor legalidad y certidumbre que nos permita acceder a un país más justo, más equitativo.

**Ponente: Daniel Ponce Vázquez. Director General Adjunto. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)**

Un agradecimiento al IFAI nuevamente por convocarnos. Realmente esta Ley es la joya de la corona, realmente plantea qué tanto la democracia mexicana ha podido avanzar y qué tanto el fortalecimiento de su sociedad y su Estado.

Yo tengo para presentarles dos leyes que nos permiten entender que vivimos en un nuevo entramado institucional para fortalecer a la sociedad civil en sus tareas históricas y futuras.

Me refiero a la Ley de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil, y también a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El INDESOL es un órgano descentrado de la SEDESOL, que tiene como misión fundamental el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, está también la «SEDE», la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de la Ley y el Registro Federal de las Organizaciones.

Creemos que esta responsabilidad, aunada a la experiencia de muchos de nosotros, que provenimos de las filas de la sociedad civil, y que hoy estamos en responsabilidades públicas, nos permite hacer algunas reflexiones que hemos hecho de manera conjunta con las organizaciones.

La primera premisa que quisiéramos hacer es que todo aquél que incide en lo público debe estar sujeto al escrutinio de los diversos actores sociales a propósito de este tema critico de ¿quién vigila al vigilante?

La transparencia es un valor universal y se expresa como una construcción social. Es decir, no solamente es un valor en el vacío, sino es fruto del consenso, en este caso la concretó en una ley. Fruto de la correlación de fuerzas de los actores políticos y sociales.

La transparencia es también parte fundamental del contrato social en la génesis de todo Estado de derecho. De una ciudadanía plena y por lo tanto de ese Estado de derecho.

A dos años de entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, nos ha llevado a transformar las relaciones entre los diversos actores sociales, entre ellos las organizaciones y el Gobierno, que hoy cuentan con un nuevo marco normativo, conceptual y metodológico.

A propósito de lo que decía Isabel del Colectivo La Transparencia, sería interesante recuperar cuántas experiencias efectivamente a través de proyectos públicos han desarrollado, proyectos concretos para hacer que efectivamente la población más pobre acceda muchas veces a la información.

Recuerdo alguno, que seguramente ustedes se acuerdan que presentamos con la Comisionada Presidenta del IFAI, donde 100 mujeres dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas hicieron uso del instrumento, hicieron preguntas directas, no solamente la capacitación llegó al nivel de conocer el SISI, sino utilízalo, aplícalo y directamente sobre los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social.

Me parece que sería interesante recuperar esas experiencias de cómo se está haciendo. Al igual, me imagino de la Unidad de Acceso a la Información que tiene equipo en Morelos, etcétera, etcétera. Recuerdo algunas que sería importante compartir.

La Ley de Transparencia ha contribuido a establecer estándares de comunicación con la sociedad civil a

través del cumplimiento y difusión en diversos medios de los resultados obtenidos en la gestión pública de cada dependencia.

Otorga elementos para la vigilancia del recurso público y el ejercicio público, ofrece elementos para la rendición de cuentas, entendida ésta como obligación de entes públicos, pero también de la sociedad civil.

Uno de los retos fundamentales que trae consigo el desarrollo del nuevo marco jurídico es la necesidad de la institucionalización de las organizaciones de la sociedad civil.

La mística y el compromiso que son características de las organizaciones, no siempre se acompañaron de mecanismos de control interno, el desorden o la falta de cuidado en el manejo de los recursos públicos en algunas organizaciones puede tener implicaciones negativas para el sector.

Y créanme que esta afirmación no está hecha desde la soberbia de la burocracia, sino que constatando, digamos, alrededor de cada año recibimos más de 2 mil 550 solicitudes de proyectos y más o menos unos mil 200 proyectos.

Y dijéramos, el camino muchas veces a las malas prácticas está emperrado de buenas intenciones, es decir, muchas organizaciones que tienen impacto, un trabajo serio con las comunidades, pero esa parte como que se descuidaba, como el tema se daba por sentado de que por ser organización de la sociedad civil bastaba con ello.

Pero tratándose de fondos públicos no podemos ser tan condescendientes y menos hoy, efectivamente con estos temas en donde la sociedad misma reclama.

La Ley de Transparencia implica a las organizaciones de la sociedad civil en procesos de autovigilancia y autorregulación entre sí, para alcanzar mejores niveles de institucionalización.

Actualmente creemos que la institucionalización de una organización puede conocerse y alcanzarse por la mayoría de las siguientes variables o indicadores, los cuales hemos apoyado a través de un mecanismo que ya va en su tercer año, el llamado *diplomado nacional de profesionalización de organizaciones de la sociedad civil*, que ha operado en 25 estados del país y han participado por lo menos poco más de mil organizaciones de la sociedad.

# transparencia

## Semana Nacional

### 2015



ifai

158

En ese sentido, creemos que la matriz que nos presenta CEMEFI es una, pero es una de las tantas ópticas de las cuales pudiera ser un referente para medir este nivel de sonorización.

¿Por qué? Porque la matriz tiene un origen empresarial, pero hay organizaciones que no surgen de esa matriz, hay organizaciones desde los 60's que surgen del campo de los derechos humanos, donde por ejemplo, la vinculación entre el núcleo profesional y el núcleo directivo era imbricado, era uno, no podía ser diferente.

Organizaciones que tenían como matriz una asamblea comunitaria, por ejemplo, y que esa era la máxima autoridad.

Y por citar un caso, no todas las organizaciones son donatarias autorizadas, hay organizaciones que vienen efectivamente de otra matriz social y que tienen 40 años de trabajos, si viéramos las 10 organizaciones pioneras en el país, recientemente en los últimos tres años son donatarios autorizados el 50 por ciento, el resto no lo son. Tienen orígenes diferentes.

Por eso nosotros creemos y a partir de este diagnóstico que hemos hecho, es que hay otra serie de indicadores que pueden ser, no son vistas desde el gobierno, no son como camisas de fuerza.

Uno. Compartimos si la organización está legalmente constituida, pensamos que este es un mecanismo importante.

Dos, si es autónoma de partidos, de confesiones religiosas y de sindicatos.

Tres. Si cuenta con un sistema contable con los estándares mínimos.

Cuatro. Si cuenta al menos con un marco normativo interno que regula la vida a la organización. Y la organización de la cual yo provengo antes de ser funcionario público, yo fui director a los 35 años de esa organización, no había un reglamento, el padre fundador era el que tenía las reglas del juego.

Recordemos cómo era la dinámica en las organizaciones, líderes muy fuertes con una gran mística, pero pocas reglas escritas, fundamentalmente.

Si la organización cuenta con personal que de manera voluntaria o profesional aporta a la obra de la misión, muchas organizaciones son unipersonales, es la persona o la familia.

Si existen mecanismos de instancias de planeación, seguimiento y evaluación del trabajo, si tienen y desarrollan mecanismos de participación y de evaluación con la población con la que trabajan.

Si existen mecanismos claros de participación, decisión, comunicación y liderazgo y no discriminación por razones de género, de edad al interior de la organización.

En nuestra estadística la mayor parte de organizaciones, la base está constituida por muchas mujeres y en la parte directiva los varones siguen detentando o seguimos detentando el poder en las organizaciones.

Y ya no se diga también por edad, recientemente las nuevas generaciones empiezan a tener como acceso al poder las organizaciones, pero durante muchos años los liderazgos históricos, pues no había reglas de cuándo la democracia al interior se renovaba.

Si cuentan al menos con dos fuentes diferenciadas de financiamiento para actividades de las organizaciones.

Cuando llegamos a esta administración, el 50 por ciento de las organizaciones que se iban a fondos públicos dependían únicamente de los fondos federales y eso los hacía muy vulnerables también en su autonomía.

Si cuentan con mecanismos de evaluación externa, trátese de auditorías o rendición de cuentas que transparente el trabajo de la organización.

Se han establecido puentes o alianzas con otras organizaciones y con sectores académicos o gubernamentales, es decir, el trabajo aislado o el trabajo en redes.

Y si se encuentran registrados en algún directorio o cuentan con algún medio accesible de contacto institucional, como correo postal, teléfono, correo electrónico, página Web, fax, celular, boletín. Alguno, no todos, sabemos de la escasez de recursos.

Normatividad o burocracia, en esta y otras leyes que fortalecen la relación sociedad civil Gobierno, algunas organizaciones equiparan la normatividad y la transparencia con burocracia y control político.

Sin embargo las nuevas reglas del juego democrático permiten, tendríamos que valorar cómo permiten o no la igualdad de oportunidades. Sólo cuando estas reglas claras para todos es que cada organización está en igualdad de oportunidades para acceder a las acciones de comento.

Otro ejemplo concreto. Al inicio de esta administración solamente el 30 por ciento que implicaba aproximadamente un 25 por ciento de los fondos públicos se dictaminaban de manera autónoma por comisiones en el INDESOL. Esto quería decir que el 70 por ciento quedaba a la discreción del funcionario público en turno.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al igual que la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones tendremos que reconocer que responden a una iniciativa ciudadana, no son leyes propuestas por el Gobierno, tienen una larga historia, ambas son herramientas necesarias para mejorar el ejercicio de la función pública y por ende los bienes y servicios que son responsabilidad del Estado mexicano.

Por citar un caso. La Ley de Fomento tuvo que pasar 12 años de lucha de las principales redes entre las cuales se encuentra CEMEFI, el Foro de Apoyo Mutuo, la

Fundación Miguel Alemán y la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Estas cuatro organizaciones tuvieron que pasar por tres legislaciones hasta encontrar una correlación de fuerzas acorde, tanto en el Gobierno Federal como en las dos cámaras para lograr esta ley, y esto nos hizo ver que es una larga lucha de la sociedad mexicana por encontrar un marco regulatorio.

La participación de las organizaciones en México ha sido creciente en los últimos años, a pesar de los datos que todavía nos hablan comparativamente con el resto de los países en desarrollo. Su aporte a la democracia, a la vigencia de los derechos humanos, a la inclusión, a la transparencia es hoy innegable.

Sin embargo, los vínculos que se han establecido entre las organizaciones y el Gobierno Federal en el marco de la historia de nuestro país, se ha caracterizado hasta muy recientemente por el desencuentro.

Ante la ausencia de este marco jurídico ¿que tendríamos que decir? Por ejemplo en el caso de fomento; Brasil tenía un marco jurídico desde finales de los 80's igual que Chile; Guatemala tenía un marco jurídico de fomento desde mediados de los 90's y, nuestro país llega, fíjense, esta parte del régimen autoritario llega fundamentalmente hasta el año pasado hasta contar con una ley.

La necesidad de una Ley de Fomento para las organizaciones reunió en la última década a muy diversas instituciones y actores.

¿Cuáles son las fortalezas en ese sentido de la Ley de Fomento, para ligarla con el nuevo entramado institucional? Institucionalizan la relación Gobierno-sociedad civil y propicia la creación de mayores espacios de interlocución, obliga a la administración pública a fomentar las actividades que realizan las organizaciones, fomenta la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración y favorece la homologación de criterios en la gestión ante las organizaciones de la sociedad civil y contribuye a la simplificación administrativa de los trámites, favorece la transparencia y rendición de cuentas tanto de la administración pública como de las organizaciones, establece mecanismos de rendición de cuentas de las organizaciones que reciben recursos federales, genera un sistema de información actualizado y confiable sobre las organizaciones.

¿Cuáles serían como los beneficios concretos para las organizaciones en este marco? En primer lugar no es una ley constitutiva, todo mexicano y mexicana tiene

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

160

derecho, por la Constitución, a reunirse bajo fines pacíficos bajo cualquier objeto, pero reconoce a las organizaciones su derecho a participar en las acciones de contraloría social de los programas federales, a contar con la información de la oferta gubernamental que se puede encontrar en la página [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx) a tener un registro que permita tener confianza con otros sectores.

Quisiera decirles que sin que esto esté coordinado hay ciertas instancias privadas que están reconociendo a la “CLUNI”, a esta clave única de inscripción al registro como un requisito para la obtención de fondos. O sea, evitar el papeleo y lo cual nos está llevando a que hay un registro que genera confianza en otros actores que no son gubernamentales.

Bueno, en nuestra vinculación con el IFAI y con la Ley se ha referido a varios aspectos, voy a referirme brevemente a dos que no están anotados.

Uno. Hemos tenido programas conjuntos, dijéramos de trabajo el año pasado con un manual que hicimos junto con la Secretaría de Función Pública, el ITESO y el IFAI, referida a experiencias de monitoreo y control ciudadano.

Segundo. Hemos tenido varias teleconferencias que han llegado a servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil.

Y este año en relación con Equipo Pueblo, en el diplomado de profesionalización habrá en dos estados del país un módulo dedicado especialmente a generar capacidades y empoderamiento a las organizaciones para que esto se multiplique en las comunidades sobre la transparencia y el acceso a la información pública, fundamentalmente.

Estas son acciones que están ligadas con la sociedad civil, pero una cosa importante quisiera mencionar es que el 21 de abril tanto el IFAI, a través de su Comisionada Presidenta y a través de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento al INDESOL, se emitió una circular conjunta que precisaba algunos aspectos que tienen que ver con la información que las dependencias colocan en su página Web. Y nos pareció muy importante porque exhorta y coloca los programas y el apoyo de actividades dirigidas a organizaciones, el presupuesto asignado, los mecanismos para acceder a los mismos y el área responsable tendría que especificarse de manera mucho más explícita en la página.

Y esto hace que efectivamente se liguen ambas leyes como un espacio de fortalecimiento.

Finalmente, para concluir mi intervención, les diría que como parte de este esfuerzo y como parte de la relación que tenemos junto con el IFAI, junto con Función Pública y junto con el Consejo Trío Consultivo de las Organizaciones, estamos convocando a un encuentro sociedad civil-Gobierno Federal, que se va a llevar a cabo del 18 al 20 de julio en el Centro Médico Nacional, donde habrá de manera simultánea, esperamos unos 1 mil 900 participantes, mesas de análisis, talleres, foros, propuestas para políticas públicas donde pensamos que este papel fundamental de la sociedad civil para incidir en la política pública, pero también para fortalecer su capacidad de vigilante y en la acción de gobierno va a salir fortalecido.

**PONENTE: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)**

Me toca a mí agradecer mucho su presencia a nombre del IFAI, por su asistencia, por su interés en nuestra Semana de Transparencia y particularmente en esta Mesa.

Y, desde luego y en primer lugar, agradecer a mis compañeros de Mesa, Jesús Robles, Kim Brown, Daniel Ponce, Aliza Chelmiski, Sergio García, Isabel Bustillo, que hayan estado dispuestos a compartir con nosotros reflexiones, propuestas, sobre este tema tan actual, tan importante, pero que puede parecer que llegue un poco temprano, la ley que obliga al Gobierno tiene apenas dos años y ya estamos pensando cómo transparentamos a las organizaciones sociales.

Eso está muy bien, pero se ha dicho que la tarea ardua, la tarea pesada, la tarea importante es transparentar al Gobierno para balancear mínimamente un poco la muy desbalanceada relación que todavía existe hoy entre el Estado mexicano y su sociedad.

A pesar de eso, todas sus propuestas, estas iniciativas me parecen sumamente relevantes y oportunas y yo quiero proponer, ya se ha dicho aquí, pero que es sobre todo por un tema, por una razón, con un objetivo, es que la transparencia da legitimidad y la legitimidad da autoridad moral y eso, como dice el anuncio, no tiene precio, o tal vez lo tenga porque las organizaciones sociales buscan financiamiento. Y ocurre un poco como con las empresas en las que uno invierte cuando puede. Uno invierte en aquellas que nos dan confianza, que son transparentes, que nos dicen cómo, en dónde y por qué invierten.

Hay esos dos elementos, éste último es menos importante, salvo cuando anda uno buscando fondos para proyectos. Pero sobre todo el primero, saber que yo le puedo pedir información a la Presidencia, a la Secretaría de Hacienda y si me reviran le puedo decir yo soy totalmente transparente, prego con el ejemplo.

Ése es el reto, y les voy a contar la experiencia del IFAI, cuando el IFAI es sujeto obligado de la Ley.

Para poder exigir transparencia el IFAI tiene que poner el ejemplo, y no ha sido fácil. Es muy bonita la transparencia en el vecino, pero nos ha costado trabajo ser sujetos obligados de la Ley ¿quién vigila al IFAI en materia de acceso a la información y transparencia? Pues el IFAI. Empezábamos mal. Por cierto eso también

les pasa a los otros sujetos obligados: La Suprema Corte de Justicia, el Poder Legislativo, los órganos constitucionales autónomos y demás.

Voy a tomar unos minutos para contarles lo que hemos hecho, cómo lo hemos hecho, y si me permites, Isabel, con relación a tus propuestas, las atenderemos en el periodo de preguntas y respuestas.

Se plantea que debemos vigilarnos y de inicio el IFAI tomó el siguiente diseño que separa su cara amable, su cara de promoción, la administrativa, la operativa, las relaciones institucionales, internacionales, las relaciones con las organizaciones, la capacitación, la comunicación social separada del área regulatoria, normativa que vigila.

Y planteamos que la Secretaría de Acuerdos, que es el área vigilante sería la que nos daría el apoyo para verificar cómo cumplíamos como sujetos obligados en el área ejecutiva.

El Pleno, que está constituido por cinco comisionados sería la instancia revisora en caso de recursos. Pero también es la instancia que decide las políticas y entre otras, nuestro cumplimiento de la Ley de Transparencia.

En el Comité de Información y la Unidad de Enlace del IFAI, la Unidad de Enlace está sentada en el Secretario Ejecutivo Ángel José Trinidad, y el Pleno, que es la autoridad del Instituto designó a la Secretaría Técnica del Pleno como la representante del titular del IFAI, el Pleno en el Comité de Información.

Y también está compuesto, por ley, con la presencia del titular del órgano interno de Control que en un inicio fue Guillermo Valls, y que hoy está muy honrosamente atendido por Luis Sanguino.

Les cuento rápido obligaciones de transparencia, y luego el tema de las solicitudes.

En obligaciones de transparencia se planteó que veríamos unos criterios, una metodología general para evaluar las obligaciones de transparencia, el artículo Séptimo también plantea que por ministerio de ley sin que medie solicitud, dependencias y entidades tienen que poner mucha información en Internet, muchos de ustedes lo conocen: sueldos, prestaciones de servidores públicos, normatividad, contratos y demás. Son más de 30 elementos.

Y primero difundimos los criterios, la metodología a través de la cual íbamos a hacer la evaluación, hicimos un primer periodo de evaluación de diciembre a mayo del 2004 y luego establecimos diversas formas, vías de

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

comunicación con la administración pública para ir trabajando con ellos de forma tal que pudiéramos apoyarlo para mejorar su rendimiento en la evaluación.

La primera evaluación que hicimos arrojó resultados desastrosos en diciembre del 2003. Esto es el IFAI, ahorita les cuento la historia del IFAI, pero fue tan a nivel de la APF, es algo que ya les hemos contado en alguna ocasión, el resultado general era de 30 por ciento.

Con lo cual tomamos la decisión de darles cuatro meses y así se los comunicamos y anunciarles que los haríamos públicos.

Y eso generó una revolución, incluso dentro del IFAI, había quien cuestionaba cuál era el fundamento legal de hacer esas evaluaciones públicas. Bueno, así como fundamento legal no hay, pero no es documento generado y difícilmente podríamos reservarlo en términos de ley, una vez que está terminada la evaluación como que es público y si va a ser público para que nos lo pida alguien, mejor hagámoslo franca, decididamente público, y así haber si se ponen las pilas.

La primera evaluación arroja una nota general para el IFAI de 50 por ciento, un rendimiento que dejó mucho que desear, arriba del 30 por ciento del total, pero éramos el IFAI quienes teníamos que poner el ejemplo. En el apartado financiero teníamos una pésima nota.

Y el área que llevaba a cabo esta evaluación en esa época, todavía estaba subordinada a la Unidad de Enlace, es decir, un subordinado estaba evaluando al jefe, lo cual generaba aún más tensión interna.

Hicimos pública la evaluación, entonces ya subió la APF, la Administración Pública Federal a un seis y el IFAI sacó un triste 7.6, y eso volvió a generar una enorme discusión interna.

Recuerdo a un colega que decía que en esto quedábamos como el cohete, porque si nos sacábamos 100 todo mundo iba a decir ¡Ah!, pues ustedes se califican solos.

Y si nos sacábamos lo que nos habíamos sacado, iban a decir: ustedes cómo me pueden exigir que yo saque 100 si ustedes ni siquiera me están poniendo el ejemplo. Por lo que propuso el colega eliminarnos de la evaluación. Así se resuelve el asunto.

No estuvimos de acuerdo, afortunadamente todos los comisionados coincidimos con que tendríamos que asumir la pena y efectivamente algunos diarios hicieron un recuadro especial, bueno, y qué pasa con el IFAI.

Muy pronto, después de ese trago amargo, nos pusimos las pilas y hoy puedo presumir que tenemos una excelente calificación. Por cierto, la mayoría de la APF también lo puedo presumir, tiene calificaciones arriba del 90 por ciento y hoy estamos con un promedio general de 95, 96 por ciento.

Pero en este proceso, hubo serios pleitos internos, pocas discusiones nos tomaron tantas horas a los comisionados y generaron tanta tensión entre nosotros y hubo no menos de dos renuncias. No fue fácil juzgarnos a nosotros mismos.

Veamos el caso de las solicitudes. Hemos recibido mil 200 solicitudes, este año va mucho más fuerte, como está pasando en general en la APF que el año pasado, podremos estar cerrando con 800 solicitudes, entre 700 y 800 calculamos este año.

El siguiente cuadro nos muestra que la relación entre solicitudes y recursos, quejas por malas respuestas, porque la gente se quedó inconforme, es muy parecida a el promedio general de la administración pública.

De las 82 mil solicitudes a la semana pasada, ha habido cerca de tres mil recursos, tres mil quejas, es una proporción de 3.6 que prácticamente se reproduce para el IFAI.

Se recurre ante el Pleno del IFAI y es cuando nosotros nos enteramos de que hubo esta solicitud y de que ya se convirtió en recurso. Y pocas cosas nos dan menos gusto que nos toquen, como ponente, un caso de IFAI porque ya sabemos que va a generar sentimientos encontrados.

De los 43 recursos sobre los cuales hicimos esta contabilidad, en el siguiente cuadro podemos ver que hay varios improcedentes y algunos que se tuvieron como no presentados.

Los improcedentes se debe, casi todos, a que le preguntan al IFAI, por ejemplo, ¿cuánto gana Aliza?, y entonces el IFAI dice, pregúntale a Función Pública, porque no es el IFAI el que tiene toda la información del Gobierno, tenemos la información del IFAI, y hacemos ahí la explicación.

Generalmente en estos casos no le hacen caso a la Unidad de Enlace que les contesta eso y entonces recurren y se, o se confirma generalmente, se desecha. Hay muchas, sobre todo en caso de otros sujetos obligados nos han hecho solicitudes de la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de México y por eso se explica que haya un número importante de improcedencias, porque ya cada vez, cada vez menos, pero todavía se ha pensado mucho que hay que preguntarle al IFAI sobre otros sujetos obligados.

Pero veamos, en el caso de las modificaciones, confirmaciones y revocaciones que hemos en todos los casos resuelto que el IFAI como sujeto obligado debía dar la información, tanto las revocaciones, como las modificaciones son un cambio a la respuesta del Comité de Información en el sentido de que dé la información y las confirmaciones se explican porque uno era, inexistencia de la información, se confirmó la inexistencia y la otra se trataba de una información que ya había sido entregada.

Y veamos ahora el caso de las solicitudes que se dirigen directamente a los Comisionados.

Hay comisionados más populares que otros en términos de solicitudes, mientras menos popular eres

internamente, como que más solicitudes te hacen, hay una contradicción entre la popularidad por solicitudes y la impopularidad interna. Por cierto yo ocupo el primer lugar de solicitudes o el segundo, pero por ahí estoy, nos preguntan mucho.

Y generalmente no se ha recurrido, salvo en un caso reciente del 2005 en donde pedían cinco trabajos más recientes de los comisionados relacionados con transparencia y el perfil profesional. Se nos hizo fácil dar la currícula de cada uno de nosotros y el recurrente se quejó, se nos hizo fácil, se le hizo fácil a la Unidad de Enlace, al Comité porque todas las respuestas pasan por el Comité en el caso del IFAI, dar la currícula y el solicitante quería los cinco últimos trabajos, no quería hojas y hojas de buenas intenciones.

Entonces la resolución fue que, bueno, cada Comisionado haga su hojita de sus cinco últimos trabajos. Sólo en un caso, y esto me lleva a la última lámina, sólo en un caso los comisionados hemos determinado que si se recurre la respuesta del IFAI, tendríamos que mandarlo directamente al Poder Judicial.

Es decir, en un caso vimos que iba a ser claramente un problema de conflicto de intereses y tuvo que ver con una solicitud que quería saber cómo seleccionamos al actual Secretario Ejecutivo, esa información sólo la teníamos los comisionados, se hicieron evaluaciones personales de los candidatos y era información que involucraba exámenes psicométricos de competencia, lo que ustedes quieran, que involucraba información que requería de la autorización de los distintos candidatos para dar información relacionada con sus resultados, pero no solamente era el perfil o los resultados personales, sino también el método de selección y nuevamente fueron horas de discusión, decidimos dar acceso al método, a pesar de opiniones en contrario de algunas áreas del IFAI, lo cierto es que nos involucramos de principio a fin en la solicitud y ahí sí dijimos que si se recurría la respuesta, varios de los candidatos, por cierto, estuvieron de acuerdo a dar o sus exámenes completos o una versión pública, así se atendió a la solicitud y no hubo recurso, por fortuna ya pasaron los plazos, por lo visto se quedó contento el solicitante.

Por cierto, si hubiera habido recurso hubiéramos conocido su nombre, sí tuvimos la inquietud, como ustedes saben, actualmente las unidades que responden a solicitudes no pueden ver el nombre del solicitante, aunque el nombre está, porque es un mandato legal que la solicitud contenga un nombre.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

Bueno, el problema que veo para vigilarnos a nosotros mismos es que, por un lado, por lo menos en la Administración Pública, vengo del sector académico mexicano, bueno, ahí también hay algunas resistencias todavía con relación a la autoevaluación, por una parte y, por otra parte, aceptar que pares nos evalúen.

Eso es algo en lo que hemos estado trabajando, pero es cierto que es de entrada contrario a la forma de relación entre los que componemos a la Administración Pública en donde había más campo para el entendimiento y la complicidad que para evaluarnos y decirnos la cruda verdad y asumir las consecuencias.

Y obviamente hay siempre un potencial conflicto de intereses, son muy pocos los suicidas que están de acuerdo en transparentarse o evaluarse al grado tal que eso pueda significar un perjuicio para ellos.

A pesar de eso, tengo para mí que el IFAI como sujeto obligado de la Ley y cuando se ha recurrido por la respuesta que se ha dado, el record que en todo los casos han sido abrir la información, lo ha hecho posible y yo nuevamente pongo a su consideración tres explicaciones que me parece nos hacen ver cómo es que el IFAI se ha podido autorregular en materia de transparencia.

Estamos perfectamente conscientes de que cualquier autocomplacencia tarde o temprano va a ser señalada por la sociedad, por los críticos, es decir, la transparencia, el escrutinio público es un enorme incentivo para mejor hacer las cosas bien desde el principio.

Hay un compromiso de no solamente apegarnos a la ley, sino de poner el ejemplo.

Con gran frecuencia y a veces con toda razón hay quejas de la Administración Pública con relación al rigor o probablemente, incluso, la forma como estiramos, como nos dicen los abogados, la ley para favorecer la transparencia y una de las pocas defensas que podemos tener es que lo hacemos parejo y pregonamos con el ejemplo.

Y un elemento central que nos daría para otra plática, pero me parece que ha sido central es la composición del Pleno, no por quienes lo componemos, sino porque lo componemos cinco, porque es un gobierno, una forma de gobierno colegiado, eso me parece, sin duda, favorece el apego a el rigor de la transparencia desfavorece la captura tanto interna, como externa.

#### Presentador:

El grueso de las preguntas está enfocado a un rubro en particular.

De todos los participantes de ninguno he escuchado ¿quién vigila al vigilante? Por supuesto han mencionado casos particulares, que lamentablemente son los relevantes. ¿Dónde están las propuestas, qué estrategias, cómo hacerlo? Es una desgracia no aprovechar este foro y al público que teníamos otras expectativas.

¿Se podría explicar algo de las consecuencias del caso PROVIDA?

**PONENTE: Kimberly Keith-Brown. Consultora especialista en filantropía y sociedad civil**

Si entiendo la pregunta ¿dónde están las propuestas específicas?

164

Hemos escuchado muchísimas propuestas bastante específicas. Yo diría que, tal vez, no hace falta una idea sobre cómo hacerlo, sino más bien, tal vez, estamos viendo al contrario una proliferación de mecanismos, de ideas, sin que realmente se vaya un poco acompañado por una discusión, la construcción de un consenso alrededor de unos mucho más precisos y claros.

Creo que también yo diría que hace falta otro tipo de discusión, que es cómo llegar a unir las ideas que surgen del Gobierno, tanto como de la sociedad civil. Y un poco de reconocer o resolver obstáculos que existen, que impiden que a lo mejor en algún momento, estoy hablando también desde el punto de vista de ¿quién vigila a las organizaciones?, porque me ensarte en este espacio, que impiden que las organizaciones en su mayoría cumplen con las expectativas, de manera que no es simplemente simbólica.

**PONENTE: Aliza Chelminsky. Titular de la Unidad de Vinculación para la Transparencia. Secretaría de la Función Pública**

Yo nada más quisiera volver al tema que tocaba en la presentación que es la exigencia compartida. Creo que se tocó en varias de las presentaciones el tema de la autoridad moral.

En la medida que entramos al juego de la transparencia Gobierno y sociedad, hay una exigencia doble de vigilarnos y de ser transparentes unos con los otros. Sin más propuestas específicas, me parece que es un tema de exigencias y de responsabilidades compartidas.

**PONENTE: Jesús Robles Maloof. Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.**

Nosotros, yo concretamente sí dije quién vigila al vigilante. Lo que también hay que decir es que hay muchos vigilantes en nuestra sociedad y creo que esta Mesa está entendida para reflexionar sobre quién vigila a las organizaciones de la sociedad civil, y yo lo dije muy claramente.

La ciudadanía, por derecho propio, es quien nos vigila en primera instancia. Nosotros estamos proponiendo cosas muy concretas en el pronunciamiento. Estándares mínimos que organizaciones estamos comprometiéndonos a hacer públicas, sin evidentemente haber una obligación para ello. Pero, creemos, si no hay una obligación legal, sí hay una

obligación y convicción ética. Entonces la respuesta es muy concreta.

Ahora hay otros vigilantes también. Está el IFAI que vigila la Ley, y por ejemplo está uno al que me quiero referir, tomo un minuto por si hay alguien aquí. Hay un vigilante muy importante para nuestro asunto, es por ejemplo la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Este vigilante le gusta decir muchas de afuera pero hacia dentro no. Hasta el día de hoy no hemos podido acceder a las actas del Consejo Ciudadano de este organismo.

Es decir, yo le preguntaría a Juan Pablo, ¿qué pesarían si las actas del IFAI no fueran de su Pleno, fueran públicas? Bueno, pues las actas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no son públicas, ¿por qué? Porque dicen que hay ahí opiniones personales, datos personales y eso no puede ser público, contra, por supuesto la Ley.

Este vigilante no está cumpliendo su misión, si hay alguien de la Comisión le pido que lo pueda hacérselo llegar a su titular. Esa es la respuesta.

**PONENTE: Isabel Bustillo Quiñones. Presencia Ciudadana, Iniciativa de Acceso México**

Bueno, creo que lo respondió muy bien Jesús que es parte del Colectivo, nosotros sí nos hemos hecho mucho ese cuestionamiento, creo que hay una propuesta muy clara y en eso nos estamos esforzando, también no es fácil, es un proceso largo, tampoco podemos partir con medidas muy rígidas, el sector de las organizaciones de la sociedad civil es muy amplio, es muy diverso, tiene características muy diferentes y estamos haciendo este esfuerzo muy concreto para ordenarnos, institucionalizarnos, ir poniendo medidas más claras, reglas más claras de cómo es nuestro operar.

**PONENTE: Sergio García. Director del Área de Investigación y Políticas Públicas del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)**

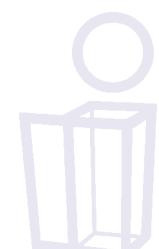
Nada más dos cositas. Nos faltó hablar de las condiciones sociales y políticas que hacen posible que existan transparencia y rendición de cuentas en México.

Les aseguro que hay estados de la República donde se persigue por oficio a organizaciones de la sociedad civil

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2015



ifai

166

que son críticas, Oaxaca ahorita es un caso patético, entonces no podemos hablar y generalizar con situaciones.

Y también puedo decir de estados que se dicen muy civilizados como Aguascalientes donde también sutilmente hay persecución sobre organizaciones críticas.

Entonces, no hay condiciones sociales y políticas, nos faltó tocar ese punto y ese tema, pero yo creo que sí habría que decir que el diagnóstico sobre el avance y la calidad de la democracia en México no es muy bueno.

Lo pueden decir las organizaciones de derechos humanos y las que trabajan por la democracia.

Y además es increíble que algunas instituciones no estatales, pero sí públicas, por ejemplo la Comisión Nacional de Derechos Humanos haya utilizado esquemas corporativos y clientelares para usos particulares del Presidente, eso lo tomo como un caso de estudio del Colectivo por la Transparencia.

Lo segundo, yo creo que hemos iniciado un proceso de reflexión al interior de las organizaciones, para llegar a establecer un pacto y sobre esos pactos hacer acuerdos que posibiliten establecer estándares mínimos que tengamos que, digamos, ser congruentes.

Yo en algunos, en Nueva Zelanda, Brasil, en Estados Unidos, las principales entidades que regulan son civiles, pero esto se hace porque hay un pacto y hay un acuerdo de las organizaciones para sostener estos centros de investigación, análisis, auditoría y verificación de la credibilidad y legalidad de las mismas instituciones de la sociedad civil.

Quien dice, bueno, todavía aún cuando estos mecanismos muy avanzados y muy civilizados de transparencia y de institucionalidad, todavía hay voces en el Congreso y en el gobierno de Estados Unidos que vigila y sobrevigila.

Y las organizaciones han tomado esto como un reto y decirle: lo podemos hacer y más radical de cómo nos lo pide el Congreso o los gobiernos, porque no tenemos nada malo en nuestra acción y sí podemos potenciar que entidades tanto empresariales como de los diversos niveles de gobierno, cumplan con lo que tienen qué hacer. Nada más.

**Ponente: Daniel Ponce Vázquez. Director General Adjunto. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)**

Toda democracia tiene una correlación con un diseño institucional y una democracia tiene que construir pesos y contrapesos para ser efectiva.

Me parece que cuando hablamos de ¿quién vigila al vigilante?, tendríamos que reconocer una triada en el caso concreto de cada uno de los actores involucrados.

Por ejemplo, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil hay una relación directa de coherencia, de rendición de cuentas de esas organizaciones con la población a la cual trabaja, sean los pobres urbanos o del campo, las personas con discapacidad, los ciudadanos a los cuales se les violan sus derechos humanos, las mujeres violentadas, etcétera.

Otro que es con el propio sector, o sea que es más horizontal, un contra peso en *check and balance* con otras organizaciones de la sociedad civil del sector que son a la vez quienes pueden estar generando juicios, análisis, pidiendo información sobre el desempeño y la transparencia de su organización.

Y en tercero pues el marco normativo, en este sentido hice referencia a las dos leyes: la Ley de Acceso a la Información Pública y la Federal de Fomento como dos entidades también propuestas por organizaciones de la sociedad civil que forman parte de este entramado institucional. Por lo tanto este sistema de pesos y contrapesos es como el marco regulatorio.

En segundo lugar quisiera decirles para afirmar, por ejemplo en el segundo caso, como en el caso de INDESOL, aunque al principio veíamos como con sorpresa que muchas organizaciones pedían información de otras organizaciones.

Y les voy a decir el caso. Dame la lista y copia de todos los proyectos exitosos aprobados, quiero la metodología íntegra.

Nosotros decíamos es como la piratería de la metodología, pues hay que darla.

Quiero los datos de cuántos proyectos presentó tal persona, etcétera.

Es decir, las organizaciones están haciendo uso de la Ley para conocer la vida interna de otras organizaciones con información permitida. Es decir, la transparencia ha llegado también para las organizaciones de manera horizontal y en ese sentido a pesar que al principio no llamaba la atención el tipo de preguntas o que pudiera haber aparentemente un exceso en el sentido de usar el instrumento para la guerra, también se usa para construir alianzas y para construir encuentros.

Y nos parece que los riesgos son mínimos comparados con los beneficios que ha mostrado la Ley.

Los casos paradigmáticos que se han mencionado y que se han señalado son ejemplos de que nadie queda impune si efectivamente hacemos un uso de la Ley de Acceso a la Información Pública.

**Ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán. Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)**

Gracias. Te voy a pedir, Isabel, que me permitas atender a tus inquietudes cuando quieras y te hagas acompañar de tus colegas que hacen todas estas propuestas, son cuatro muy específicas, creo que tomaría un poco de tiempo atenderlas y queremos darle continuidad a la semana, el día de hoy que tiene todavía una actividad importante.

Con relación a ¿quién vigila al vigilante?, en este caso el IFAI, yo quise circunscribir mi exposición a aquella materia en donde el IFAI es autoridad, el acceso a la información. Sino lo saben, perdón, por haber hecho la omisión.

En materia de cumplimiento de norma, ejercicio del gasto el IFAI está rigurosamente vigilado por la autoridad en la material. Entonces en materia de administración, cumplimiento de normatividad y ejercicio del gasto, al IFAI lo vigila el Órgano Interno de Control que depende no del IFAI, sino de la Secretaría de la Función Pública y desde luego que estamos sujetos al control externo de el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación y somos sujetos de responsabilidad administrativa como cualquier otro servidor público.

Pero sobre todo hablando de las ONG's, de las organizaciones, me parece que ya lo plantearon aquí los colegas, tienen al más, el vigilante tiene al más implacable vigilante que es otro vigilante y por eso es importante, me parece, en materia de resultados, de obtención de recursos financieros que se promueva la transparencia.

Insisto, en la medida en que se promueva el acceso a la información, se transparenten las decisiones, los proyectos y resultados, los financiamientos, esas organizaciones van adquirir, frente a otras, mayor legitimidad y autoridad moral y si algunas caen en problemas, situaciones de opacidad, van a ser señaladas.

Entre los más implacables vigilantes pues están los medios de comunicación y pueden preguntarle de su experiencia a PROVIDA, por ejemplo. Con esto los invito a que nos acompañen en la presentación de un libro que habla de distintos casos de resoluciones del IFAI, en la Casa Lam.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



# MESA 6

## LA TRANSPARENCIA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS: ¿CONVIENE UNA LEY GENERAL?

### Ponentes:

**Mauricio Merino Huerta.** Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

**María Pérez Cepeda.** Comisionada Presidenta del estado de Querétaro en materia de Acceso a la Información.

**Ramón Izaguirre Ojeda.** Consejero del Instituto de Acceso a la Información Pública del estado de Guanajuato.

**Juan Francisco Escobedo Delgado.** Profesor de la Universidad Iberoamericana.

**Sergio López Ayllón.** Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

**Aimée Figueroa Neri.** Investigadora de la Universidad de Guadalajara.

**Jaime Villasana Dávila.** Gerente del programa México ICMA.

**Alonso Lujambio Irazábal.** Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFA).

### Presentador:

En un Estado como el mexicano, el sistema federal que como forma política ha asumido nuestro país, supone en muchas de las materias de competencia la coexistencia de varias de ellas en una esfera federal, por un lado, y de tantas legislaciones locales como entidades federativas constituyen a la Unión Federal.

La materia de transparencia y acceso a la información no es la excepción, supone una diversidad de diseños institucionales de los órganos garantes del acceso a la información, de modalidades en los procedimientos de acceso y muchas otras variantes.



**Ponente: Mauricio Merino Huerta Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)**

Muchísimas gracias por la invitación a esta Mesa. Voy a ser lo más breve que pueda, dado que somos muchos y la verdad es que prefiero escuchar a quienes están en la Mesa, que escucharme a mí mismo. Muchísimas gracias al IFAI, la verdad, por la invitación.

Trataré de responder directamente a la pregunta, provocación que nos lanza el IFAI en relación con el tema de esta mañana. ¿Conviene o no conviene una ley general?

Desde luego mi opinión es que no, no conviene una ley general, pero esta primera respuesta amerita una reflexión que lleva a otra conclusión.

En mi opinión lo que se necesita no es uniformar los criterios de acceso a la información pública en todas las entidades, imponiendo desde el Congreso de la Unión una ley en ese sentido, sino que se necesita abrir, por lo menos abrir un debate para tratar de incorporar los criterios mínimos de acceso a la información pública, a partir de lo que quizá podría considerarse como una política de Estado, considerada dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mi apuesta en ese sentido, estoy comenzando por la conclusión, para ser claro en mi respuesta. Mi apuesta es que debería de seguirse un modelo similar, no digo que igual, pero similar al que se siguió en las cuestiones electorales en donde a partir de una definición constitucional, básica para toda la República, cada una de las entidades ha gozado.

Sin embargo, de la libertad que le ofrece su soberanía para poder dirimir cuáles han de ser las características específicas, propias de la adopción de esa política general para toda la República, a partir de los mínimos establecidos por la Constitución del país.

Mi respuesta, una vez que la he dado, se basa en tres criterios. El primero de ellos es que estamos no solamente frente a una política pública, frente a la política de transparencia que supone un conjunto de decisiones y un conjunto de acciones para facilitar que los ciudadanos efectivamente tomen en sus manos esa política, se adueñen de ella y comiencen a plantear la vigilancia de la gestión pública, comiencen a plantear las formas de vigilar lo que hacen los poderes sobre la base de las responsabilidades que les han sido atribuidas a estos poderes, sino que además de una política pública en el sentido más completo del término, esta sola definición daría para una charla completa, pero me quedo sólo en esta primera definición, además de una política pública estamos frente a un derecho sustantivo.

El acceso a la información pública tiene esas dos características y me parece absolutamente central como primer argumento, tomar en cuenta que ambas tienen una forma de realización que puede ser contradictoria.

De hecho, cuando se revisa el estado del arte, sus fuentes son las que el propio IFAI ha producido en su Dirección de Estados y Municipios. He revisado las leyes cuidadosamente, las 23 que hasta ahora hay promulgadas. Como bien sabemos, solamente 21 han entrado en vigor, según los datos disponibles, y algunas han entrado en vigor de manera parcial.

He revisado además las páginas que los propios órganos existentes de acceso a la información pública de los estados han publicado. Y a partir de ese conjunto de datos me doy cuenta que el derecho sustantivo que supone el acceso a la

información pública está dependiendo de la promulgación de esas legislaciones.

Se trata de una situación a mi juicio muy irregular, primero, porque ya es aceptado de manera general, que los ciudadanos pueden, deben acceder a la información pública, pero también es cierto que la forma en que pueden acceder a esa información pública, está mediada por la existencia de leyes por una parte, y por la existencia de las modalidades que esas mismas leyes determinan para cada una de las entidades.

Lo que quiero decir en dos palabras es que estamos ante una situación en la que depende del lugar de residencia de los ciudadanos la forma en que éstos puedan o no acceder a la información pública; la forma en que efectivamente reciban, la calidad con que reciben esa información pública, e incluso la forma en que pueden apelar las decisiones que toman las administraciones públicas de los estados para tener o no acceso a esos documentos, a esas decisiones, a esos datos producidos por los poderes públicos.

Es obvio, me parece clarísimo, que cuando estamos frente a un derecho que es fragmentado para su posible realización, tenemos sin duda que acudir a una solución constitucional de mayor envergadura.

Entonces, si lo vemos solamente como un derecho, no tengo ninguna duda de que tenemos que uniformar las características mínimas de acceso para que este derecho sea igualmente garantizado para un ciudadano de Querétaro, de Guanajuato o de Nayarit, o de cualquier entidad, de Oaxaca por cierto, donde paradójicamente las calificaciones que hoy se publican, de ello hablará seguramente Sergio López Ayllón, por el Observatorio Ciudadano para la Transparencia son muy bajas, y fue justamente en esa entidad donde se comenzó la historia de la construcción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

No importa, no debe importar en principio en qué lugar se habite, no debe importar en qué lugar se resida para tener exactamente las mismas condiciones, los mismos derechos y los mismos procedimientos para poder acceder a toda la información pública que existe, que se produce en México.

Ahora bien, si nos vamos por esta sola idea, este es el segundo argumento que quiero colocar sobre la Mesa, me temo que la tendencia hacia la homogeneidad puede hacer perder riqueza de nuestro Federalismo. Y en este sentido, quiero insistir en que la política de

transparencia es eso, es no sólo un derecho, repito, es también una política pública.

Las posibilidades que cada una de las entidades tienen para realizar, para diseñar esa política, para facilitar que en efecto, sobre una base de derechos mínimos, consagrados en la Constitución, los ciudadanos puedan hacer uso de la información, puedan procesarla, puedan convertirla en un mecanismo de vigilancia eficaz de la gestión pública, e incluso, pueda convertirse en una fórmula de retroalimentación enormemente valiosa para los propios gobiernos y para los propios poderes públicos, tiene que descansar, en mi opinión, en la diversidad de nuestro Federalismo.

Es en este sentido que una sola ley me parece que podría coartar esa posibilidad diversa que tienen las entidades del país para llevar a cabo esta política, ya de hecho en este momento de la revisión que cuyas fuentes he mencionada, me salta a la vista que varias entidades del país no solamente se anticiparon a la Ley Federal sino que han hecho tareas y han emprendido modalidades jurídicas y procedimentales que en mi opinión son mucho más completas que las propias federales.

En este sentido la posibilidad de aprovechar la riqueza de la diversidad federal, me parece que también debe ser aprovechada, debe ser estimulada, a partir de una política de Estado, consagrada en la Constitución, que permita al mismo tiempo el desarrollo de esta diversidad.

Creo que a nadie de ustedes escapa en este segundo planteamiento, que cuando estamos hablando de derechos, no existe ninguna limitación para que las legislaturas de los estados y ahora los ayuntamientos, puedan ampliar tanto como ellos quieran, el ejercicio de esos derechos.

Pero tampoco escapa a ustedes que lo que no se debe permitir es que esas mismas legislaturas y esos ayuntamientos, limiten o restrinjan el ejercicio del derecho.

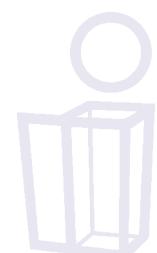
Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me parece que este es otro dato que no debe pasar inadvertido, emitió criterios que me parecen absolutamente centrales para el futuro del Federalismo mexicano, en relación con las facultades reglamentarias que tienen los propios ayuntamientos.

Jaime Villasana que está en esta Mesa nos alertó a todos, lo recuerdo con una gran alegría, a todos los que estamos interesados en los temas del Federalismo y del municipalismo, llamando la atención sobre la

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

172

enorme importancia que tenía el hecho de que la Corte considerara que los municipios tienen un orden jurídico propio, que el orden jurídico municipal ya no es solamente una consecuencia de lo que las legislaturas de los estados determinan, sino que a partir de las reformas constitucionales de 1999, así lo consideró la Corte, se creó un tercer orden jurídico en la República, en nuestro Federalismo, que le permite a los ayuntamientos reglamentar todo lo concerniente con su vida interna y reglamentar todo aquello que permite una mejor relación entre los ciudadanos y los gobiernos municipales.

Con esto lo que quiero decir es que no solamente estamos hablando de un rompecabezas en el que juegan las entidades federativas sino que hoy este rompecabezas se ha ampliado a los 2 mil 436 municipios del país, que tienen, por lo tanto, la posibilidad también de precisar, de establecer con mucho mayor claridad las modalidades de producción, de manejo, de archivo y de publicidad de la información que maneja cada uno de ellos.

Y por lo tanto, una política contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantizaría la tesis, el acceso mínimo de todos los ciudadanos y a la vez, le permitiría esta enorme diversidad federativa, ya no sólo a nivel estatal sino también a nivel municipal: ensanchar esos derechos de acceso a la información pública.

Un tercer argumento y con este término mi exposición es que en este momento las cuestiones de procedimiento están limitando, esa es mi opinión, enormemente las posibilidades que tiene la transparencia como una de las vías privilegiadas para la consolidación de la democracia.

Lo que quiero decir es que no solamente estamos frente a una idea ciudadana que reclama información, no solamente estamos en el otro sentido, frente a una política diseñada por el poder público hacia los ciudadanos, sino que también estamos frente a un problema organizacional. Esta última reflexión a mí me parece que amerita una serie de decisiones también de mucho mayor calado.

La traigo a la Mesa, porque este último criterio, el criterio estrictamente organizacional se relaciona con la forma en que cada una de las organizaciones públicas produce la información. Con la forma en que procesa esta información. Con la forma en que la organiza y la archiva. Ese problema de archivos que hoy ha adquirido una enorme relevancia venturosamente, cuando ayer parecía un asunto totalmente menor, pero también tiene que ver con la manera en que se utiliza esta información para entrar en contacto con las decisiones públicas que se toman entre esos órganos y los ciudadanos.

Si esto que estoy diciendo desde el plano organizacional es verdad, si esta premisa es correcta, entonces con mayor razón debe uno ser renuente frente a la uniformidad de toda la República, porque las organizaciones que se asientan en los distintos municipios de México y en cada una de las entidades, producen políticas y producen decisiones diferentes, que a su vez ataúnen a la manera en que esa información, detrás de esas decisiones y de esos actos, es generada.

La organización es tan diversa, como diversidad hay en la República Mexicana. No se le puede imponer criterios iguales a todos los municipios, porque resultaría un enorme despropósito. Pero esto mismo vale para las entidades.

De manera que las claves de la producción de esos datos y las claves para que esos datos efectivamente existan, se procesen, se archiven y se pongan a disposición de los ciudadanos, han de ser sí, semejantes, pero de ninguna manera

se les puede imponer una misma fórmula a todos, porque de nuevo, la riqueza organizacional que habría detrás de estas posibilidades, en mi opinión se estaría perdiendo.

Con esto, respondo de manera breve a la pregunta y a la provocación, las dos cosas, que nos ha planteado el IFAI. Mi apuesta sería, vamos por una política de estado a favor de la transparencia. Vamos por una reforma constitucional en la que se planteen los mínimos de acceso a la información, entendidos como un derecho sustantivo de los ciudadanos.

Pero permitamos que las entidades federativas y que los municipios organicen el acceso a la información de la manera diversa, rica, plural que nuestra República tiene en su conformación federal.

**PONENTE: María Pérez Cepeda. Comisionada Presidenta del estado de Querétaro en materia de Acceso a la Información**

Buenos días tengan todos ustedes.

En primer lugar, quiero agradecer al Instituto esta deferencia que nos hace al participar en esta Mesa, con tan distinguidas personalidades.

La transparencia en los estados y municipios. ¿Conviene una ley general? No.

A dos años de que entraron en vigor algunas leyes estatales de transparencia y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es momento oportuno para hacer un análisis de sus fortalezas y sus debilidades.

Identificar las áreas de oportunidades que han sido señaladas por algunos partidos políticos, por algunos miembros de las organizaciones de la sociedad civil y por otros actores políticos.

¿Qué debilidades o qué problemas se pueden encontrar a estos ordenamientos jurídicos?

En primer lugar, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental que está consagrado en nuestra Constitución, pero tiene una legislación muy diversa, una regulación muy diversa. Hay estados en donde estamos cumpliendo dos años de poder ejercer el derecho de acceso a la información pública, igualmente a nivel federal, y hay estados donde no se cuenta todavía con una legislación en la materia.

Hay estados también en donde se tiene ya la legislación en materia de transparencia y acceso a la información

pública, pero se carece de un organismo que garantice el ejercicio de este derecho y que vigile el cumplimiento de esta ley.

En algunas entidades, los órganos garantes del acceso a la información han sido integrados y han sido vistos como organismos constitucionales autónomos, mientras en otras entidades se les ha dado dependencia de alguno de los poderes públicos.

Igualmente, los mecanismos de selección de los comisionados son diversos. En algunos casos se abren a mecanismos de participación de la sociedad civil y en otros casos existen síntomas de subordinación en relación al nombramiento directo que hacen los poderes e incluso la ratificación de los comisionados depende igualmente de los poderes.

Igualmente es diversa la aplicación de esta ley a los sujetos obligados, algunas leyes incluyen como sujetos obligados a partidos políticos, otras leyes no los incluyen, algunas incluyen a sindicatos, a fideicomisos públicos, a universidades públicas, a organismos autónomos y, otras leyes únicamente se limitan a sujetar a sus disposiciones de transparencia y acceso a la información a los poderes públicos o incluso nada más alguno de los poderes.

Igualmente hay diferencia en el plazo de entrega de la información en las hipótesis de clasificación de reserva, algunas leyes observan disposiciones sobre protección de datos personales, mientras que otras lo pasan por alto.

Muchas de estas legislaciones tienen vacíos, son ambiguas e incluso hay contradicciones en los ordenamientos jurídicos. Desde luego que las leyes en esta materia no deben dejar de acoger las singularidades locales, pero ciertamente se requiere una mayor uniformidad para desvanecer la incertidumbre cuando se ejerce este derecho en una entidad y en otra y más aún tratándose de un derecho fundamental.

Ante esta diversidad se plantean algunas alternativas, una de ellas que es la que se trata en el panel de hoy, es respecto de la conveniencia de expedir una ley general en esta materia, con la intención de que se abroguen las leyes locales y que se constituya en una ley general obligatoria para todos los niveles de gobierno.

Desde mi punto de vista ésta no es la opción conveniente, la considero inconstitucional, contraria al espíritu federalista de los mexicanos y antidemocrática.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

174

¿Por qué digo que sería inconstitucional? En virtud del sistema que nos rige de acuerdo al cual la Federación, los estados y los municipios tienen un ámbito de competencia que en algunos casos es exclusiva y, en otros casos puede haber mecanismos de coordinación y de participación conjunta.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, piedra angular del Federalismo mexicano establece que aquellas facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se entenderán reservadas para los estados.

A su vez, el artículo 73 establece las facultades exclusivas del Congreso de la Unión y las materias sobre las cuales la Federación se reserva atribuciones para legislarlo, como lo son el comercio, la energía eléctrica, los hidrocarburos, la minería, pero dicho artículo no confiere facultades al Congreso para legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública.

De tal forma que expedir una ley general en esta materia sería inconstitucional al contravenir lo dispuesto en los artículos 124 y 73 del pacto federal.

El segundo de los aspectos a los que me referí fue que expedir una ley general en esta materia sería contrario a la vocación federalista de los mexicanos, resultado de una evolución política e histórica.

La herencia colonial centralista de nuestro país ha tenido una fuerte inercia en nuestro sistema político y jurídico, con el paso del tiempo muchas generaciones de mexicanos, cada vez más comprometidos con el proyecto federal fueron implementando reformas que han permeado en la sociedad y en los poderes públicos, tales como las relativas al fortalecimiento de la autonomía municipal, la descentralización en diversas facultades federales a los estados de la República como lo es, por ejemplo, en materia de educación y salud.

La normatividad que rige actualmente en materia de derecho a la información se inspiró en esa idea federalista y las debilidades a las que me refería anteriormente son producto precisamente de esa diversidad, pues el Federalismo no implica concepciones idénticas de las cosas ni criterios unánimes, sino que permite que cada estado, de acuerdo con aspectos sociales, culturales y de diversa índole adopte diferentes formas.

Expedir una ley general que abogue las leyes locales, que cuestione los organismos estatales creados para garantizar el derecho de acceso a la información, representaría un embate injustificado a la soberanía de los estados, a su capacidad autodeterminativa y conduciría necesariamente a los esquemas centralistas contra los que se ha luchado desde hace tantos años, sometiendo a los estados mediante este instrumento jurídico a un mayor control.

La expedición de una ley general en esta materia sería también antidemocrática. El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental que tiene que ver directamente con la participación activa y directa de la sociedad en los asuntos públicos, lo que lo convierte en un pilar de la construcción democrática del México moderno.

Condicionar este derecho a decisiones centralizadas atenta también contra el espíritu democrático de los mexicanos, subordinaría la participación local a esquemas que determinen autoridades centrales ajenas a una realidad local específica.

Aunado a lo anterior, la creación de leyes locales por medio de sus legislaturas estatales hacen de la ley una expresión y más inmediata de la idiosincrasia de los ciudadanos y la integración de los órganos o comisiones locales por ciudadanos de lugar, los hace más representativos y le otorga mayor confiabilidad frente a la población local.

Abrogar las leyes para dar cause a una ley general y desaparecer las comisiones estatales ante la creación de un organismo federal que asuma sus facultades y que se constituya finalmente en una dependencia totalmente desvinculada, carente de representación social, sería una decisión antidemocrática.

No podemos perder de vista que el problema, si se quiere llamar de alguna forma existe, pero puedo ser corregido no con la expedición de una ley general que he criticado por considerarla inconstitucional, centralista y antidemocrática.

Es necesario pensar en una alternativa que se ajuste al marco constitucional, que respete la soberanía de los estados y que conserve los valores democráticos de la regulación actual.

Para lograr lo anterior es indispensable llevar a cabo una reforma al artículo Sexto constitucional, que tenga por objeto establecer las bases generales que regulen el derecho de acceso a la información pública en México, concediendo a las legislaturas locales atribuciones para que en el ámbito de su competencia, establezca los organismos y el funcionamiento de estos organismos que protejan el derecho de acceso a la información.

La Constitución Federal no sólo es un pacto político sino que establece las garantías sociales y los derechos fundamentales, sentando sus bases y principios, permitiendo así que las leyes secundarias sean expedidas, observando la regulación que la propia Constitución establece.

Uno de los principales rasgos del proceso de constitucionalización a nivel mundial en las últimas décadas, es la difusión de la idea de que toda norma constitucional es una norma jurídica genuina, vinculante y susceptible de producir efectos jurídicos.

Existen diversas materias en las que con pleno respeto a la soberanía de los estados, se han establecido las bases a las que deben sujetarse las leyes locales en diversos temas que no son facultad exclusiva de la Federación, como por ejemplo, el artículo 20 constitucional en el que se establecen las garantías

del inculpado, la víctima o el ofendido en los juicios del orden penal.

Y encontramos que tanto los códigos Penal como de Procedimientos Penales federales y de los estados de la República, observan y respetan dichas bases.

Otro caso alusivo es la incorporación de principios y garantías electorales, que las constituciones y las leyes locales deben garantizar, establecidas en el artículo 116, fracción Cuarta de la Constitución, por mencionar sólo estos ejemplos.

La mayoría de las constituciones contemporáneas incluyen una declaración de derechos, una serie de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

En ocasiones el texto constitucional es omiso o demasiado general, situación que obliga al intérprete de la norma a inferir sus principios generales.

La tendencia actual conduce al legislador a incorporar en las constituciones aspectos más precisos y específicos, que permitan conocer con claridad las condiciones y especificaciones de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, con el objeto de que los encargados de aplicar la ley, cuenten con herramientas idóneas y no se preste a valoraciones subjetivas.

El establecer en el texto constitucional las bases generales del derecho de acceso a la información pública, mediante una reforma al artículo Sexto, sería un ejercicio democrático y no sólo una decisión del Congreso de la Unión, ya que los estados tienen la posibilidad de participar en cualquier determinación que incida sobre el pacto federal, como lo establece el artículo 135, en virtud de que se requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, para reformar la Constitución.

Un régimen democrático lo es, como lo señala Ferrayoli, no sólo por tomar sus decisiones de acuerdo con los procedimientos y las mayorías establecidas por las leyes, sino también por actuar invariablemente, respetando los derechos fundamentales.

El derecho de acceso a la información ha sido plasmado en nuestra Carta Magna, pero durante muchos años no fue ejercido ni respetado, por adolecer de una regulación consistente y de órganos que hicieran efectivo su cumplimiento, situación que se está revirtiendo gracias a las leyes vigentes desde hace dos años.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

Pero para lograr un pleno respeto y ejercicio de este derecho, es necesario positivar su contenido en la Constitución.

Considero que algunas de las bases mínimas que deberían de establecerse en el texto constitucional, podrían ser las siguientes:

La Federación, los estados y los municipios, garantizarán el derecho de acceso a la información pública mediante la expedición de leyes en la materia y en los artículos transitorios; de estas reformas se podría establecer un plazo para que dentro del mismo, todos los estados, todas las entidades federativas cuenten con la legislación correspondiente.

Debería también establecerse la creación de un organismo que vigile el cumplimiento de la ley y garantice el respeto al derecho, para que no se deje precisamente a discrecionalidad de las legislaturas locales, la creación o no de estos organismos.

También se debería establecer que en la integración de estos organismos se debe promover la participación de la sociedad civil, para que esto genere una mayor independencia en las decisiones de estos organismos y que se evite que los poderes hagan nombramientos directos que los supediten a ellos.

Asimismo sería importante que se estableciera desde el texto constitucional, que se dote de un presupuesto suficiente a las comisiones, a los organismos encargados del acceso a la información pública, pues de nada serviría fortalecimiento a este derecho desde el orden constitucional y a estos organismos, si las comisiones no cuentan con un presupuesto que les permita holgadamente cumplir con sus obligaciones.

Igualmente desde la Constitución deberán establecerse quiénes son los sujetos obligados por la ley para que no haya duda y no haya discrecionalidad y que sean sujetos obligados los poderes, los órganos autónomos, los sindicatos, los partidos políticos, las universidades públicas y todo aquel que reciba recurso público. Que esté sujeto al principio de publicidad de sus actos y obligado a respetar las disposiciones que en la materia expidan los estados y a nivel federal.

Igualmente, podría haber en materia de clasificación de reserva y de protección de datos personales las bases mínimas desde el texto constitucional.

A manera de conclusión, lograr que los derechos sean respetados y garantizados no ha sido tarea sencilla, ni se ha desarrollado con rapidez, pues los obstáculos e inercias impiden su plena vigencia. Pero en todos los casos, en la medida en que la norma constitucional garantiza los derechos, se ha llegado a un mayor nivel de compromiso, no sólo de los órganos gubernamentales, sino también de la sociedad civil.

**Ponente: Ramón Izaguirre Ojeda. Consejero del Instituto de Acceso a la Información Pública del estado de Guanajuato**

Agradezco a nombre del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública del estado de Guanajuato y en el mío propio, a las autoridades del IFAI por la oportunidad de participar en este foro y compartir esta Mesa.

Cuando me hicieron la invitación, cuya idea es, entre otras cosas, el discutir si es conveniente homogeneizar nuestras legislaciones sobre el acceso a la información y transparencia, recordé los dos trabajos más importantes que comparan las leyes vigentes en la materia.

Uno realizado por el IFAI, y el otro de los que recuerdo por LIMAC, que con metodologías diferentes, hacen una exacta puntuación de las enormes, enormes diferencias que existen en nuestra legislación.

Ante tales diferencias, creo que valdría la pena hacer una primera puntuación, y me uno a lo que han dicho los ponentes anteriores.

Considero que desde la propia Constitución General de la República pueden surgir elementos mínimos que garanticen ese acceso para la sociedad mexicana, más allá de como está actualmente establecido. Este tratamiento no conlleva establecer una ley reglamentaria al artículo Sexto de nuestra Carta Magna, pues tal reglamentación quedaría dentro del marco de la soberanía de cada estado.

Pero podría fijar las condiciones mínimas que esa normatividad debería de tener. Así como el artículo 20 constitucional establece las garantías mínimas que debe tener cada persona que es sujeta a un proceso penal, como lo es la definición de delitos graves y no graves; las reglas que deben de observarse para fijar una fianza; los tiempos en que la autoridad ministerial debe hacer una consignación; la duración del proceso; la obligada asistencia legal que debe de gozar un acusado, etcétera; y estas garantías son recogidas por la Federación en el Código Federal de Procedimientos Penales y en otras leyes, pero también son recogidas por cada uno de los Estados en sus respectivos códigos adjetivos de la materia, sin vulnerar la autonomía y soberanía de cada estado, sino ponderando el interés de tutelar un derecho de toda persona en suelo mexicano.

Así, podríamos establecer también nosotros los principios básicos del derecho de acceso a la información. Porque lo que hoy es claro es que la Federación, los estados y cada uno de los municipios entienden a veces el acceso a la información y la transparencia de modos muy diversos. Lograr la definición de conceptos mínimos ayudaría a procesar y acceder a la información que poseen todas las autoridades, independientemente de que se trate de una dependencia municipal o de la Presidencia de la República.

Si esta fuera una alternativa admisible, entonces habrá que precisar cuáles podrían quedar consagrados en la Constitución y cuáles en cada uno de nuestros Estados.

El primer beneficio que veo en esto, es que desglosando un poco más la norma constitucional

establecida principalmente en el artículo Sexto, lograríamos leyes de acceso en todos los estados que aún no las tienen. Esto es, las legislaturas locales se verían forzadas a tener que regular el artículo Sexto constitucional y el derecho consagrado en él.

Segundo, se tendría que hablar precisamente de leyes reglamentarias de este artículo Sexto, cosa que no hemos asumido cabalmente.

Como tercer consideración tendríamos lo que citaba anteriormente, la homologación de ciertos conceptos que de por sí deberíamos reconocer como generales y entre los que destaco sólo algunos de ellos.

Primero. La clasificación de la información en poder del Gobierno. Creo que vale la pena que todos coincidamos en reglas para su definición, esto es que la información que consideremos como pública sea pública en todo el país y no pase como hasta ahora que solicitar la misma información en un estado nos puede llevar a información pública y en otro estado nos puede llevar a que esté considerada como información reservada.

Segundo. Nos permitiría establecer estándares sobre la información que debe de ser pública de oficio, privilegiando todos los medios de difusión de la misma. Ello permitiría, partiendo del principio general de publicidad, que hubiera un número importante de información ya definida como pública evitando con ello que quede sujeta a interpretaciones casuísticas, además de garantizar el mayor número de información que de por sí es disponible para todos los interesados.

Tercero. Podríamos establecer tiempos máximos de reserva. Si tenemos un manejo lo más homogéneo posible de la información, algo que daría mucha claridad es considerar topes máximos de tiempos de reserva en los que por cierto creo que es importante perderles el miedo o que la autoridad lo haga y que sea tan largo como estricta y justificadamente sean necesarios y que los propios plazos tiendan a reducirse, pongo el caso de Guanajuato.

Nuestra Ley establece que el tiempo máximo de reserva es de 14 años, pero hay una ampliación a 10 años más, pero hay otra ampliación a otros 10 años más y entonces el plazo de reserva ya se volvió de 34 años, que en lo personal me parece excesivo.

O sea, se me hace, bueno, no se me ocurre qué casos podemos llevar a información reservada por tanto tiempo.

transparencia  
2005  
Semana Nacional



ifai

Un cuarto supuesto sería el manejo de la información confidencial, incluyendo el tráfico de la misma de un estado a otro o de entre los estados y la Federación.

La información confidencial es muy sensible, en ella se comprenden desde nuestros datos personales hasta información sobre seguridad nacional. Por tanto debemos estar seguros que habiendo entendido todos lo mismo en cuanto a la definición de esta información, garanticemos a la sociedad un manejo seguro de la misma, independientemente de en dónde se encuentre o a dónde se tenga que enviar, estableciendo además protocolos en los que por supuesto se incluya al titular de los datos personales en caso de que se trate del manejo de los mismos.

Un quinto caso sería el del la definición de los sujetos obligados. Como lo decía Mari hace un momento, creo que es de gran relevancia que los sujetos obligados sean los mismos en todo el país, ya que antes de considerarlos como sujetos obligados de una ley los debemos de estimar como entidades vinculadas con la obligación de informar, ya sea por tratarse de organismos de la administración pública o por ser órganos que al recibir recursos públicos deben de informar sobre el ejercicio de los mismos.

Aquí cabrían varias reflexiones. La primera que se me ocurre es en torno a los partidos políticos. Estimo que en su caso, deben de ser considerados, sin excepción, como sujetos obligados, como ya ocurre en varias legislaciones, no en el caso de la de Guanajuato por cierto, y esto evitaría dejar la posibilidad de acceder a la información de los partidos políticos sólo a través de los órganos electorales.

Si pretendemos ser una sociedad vigilante de las actividades de nuestros gobiernos, creo que lo debemos ser también en torno de aquellos que pretenden gobernarnos.

Sexto. Garantizaría la gratuidad del ejercicio de este derecho. Miren lo que pasa en Guanajuato. La Ley dice que el derecho de acceso a la información es gratuito. Sí, siempre y cuando las leyes de ingresos de los municipios no establezcan otra cosa y –bingo– las leyes de ingresos de los municipios sí establecieron otra cosa. Y entonces por hacer una simple consulta o por presentar una simple solicitud les pueden cobrar de 20 a 60 pesos, no por darles la información, sino por haber ustedes solicitado esa información.

Creo que debería de ser labor de la Constitución garantizar que ese acceso sea gratuito y que sólo sea cobrable el medio en el que se nos entrega la información, no acceder a la misma.

Lo anotado hasta aquí pretende establecer, como lo cite anteriormente, desde la Constitución Federal, principios normativos que garanticen las condiciones mínimas en cuanto al ejercicio de este derecho; sin embargo, es claro que la propia Constitución no podría abarcar todos los aspectos en los que convendría homologar nuestras legislaciones, ya que algunos de ellos son y deben de seguir siendo materia de las propias soberanías de los estados.

Cito algunos muy brevemente. Creo que vale pena dotar a nuestros organismos, comisiones o institutos de autonomía constitucional. Este punto lo considero, independientemente del tratamiento constitucional planteado antes, pues evidentemente corresponde a los estados establecer su propio sistema de organización burocrática; sin embargo, es importante atender este aspecto que por cierto, veo sumamente ligado a algo que yo pondría como el segundo punto, que es la ciudadanización de los órganos garantes del acceso a la información, la

combinación de éstos dos nos pueden llevar tal vez no a evitar las tentaciones del poder público en torno a incidir en estos órganos, pero sí a limitarlas y a dar mucho más confianza a la propia ciudadanía.

Creo que debe de corresponder a los propios estados tener mecanismos de evaluación para los sujetos obligados. Es importantísimo poder evaluar permanentemente no sólo la actuación de los sujetos obligados, sino también la interacción de las disposiciones legales con la sociedad.

Esto es, poder medir en realidad no nada más qué tanto se está haciendo uso de la ley y por qué sectores, sino qué tan útil está resultando para la sociedad.

Es cierto que estas leyes deben de tender a una mayor transparencia en el actuar de la autoridad, y por tanto, deben de ser un mecanismo que sirva para combatir la corrupción.

Pero antes que todo, es la forma misma en que podemos acceder a la información gubernamental, con independencia del uso que le demos a esa información.

O sea, lo importante es poder acceder a la información que tiene el Gobierno, primero, porque es información de nosotros. Segundo, porque esa información es susceptible de sernos útil para lo que sea.

Creo también que los organismos encargadas deben de tener facultades jurisdiccionales y sancionadoras, y aquí hago dos comentarios muy breves:

En materia jurisdiccional buena parte de los organismos tenemos facultades, sin embargo, nos topamos con que por encima existe la facultad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de revisar nuestras disposiciones.

Ésta, sólo en Guanajuato hace que ustedes puedan recorrer hasta siete instancias, incluyendo el juicio de amparo directo, antes de tener una resolución sobre si la información les es entregada o no.

Ojalá y no les urja una información en el estado de Guanajuato porque puede tardar años en entregárselas.

Esto creo que puede, lo comento porque, además, en los reglamentos municipales y algunos sujetos obligados, establecieron sus propios recursos, más allá de los que establece nuestra propia ley.

Hay un organismo, por cierto electoral, que establece dos recursos, más dos recursos de nosotros, más dos del Tribunal Contencioso Administrativo, más un

amparo directo, y olvidense que alguien les conceda alguno de estos para efectos, porque entonces estos siete se les pueden multiplicar por los que sean.

Creo que esto vendría, el que seamos organismos jurisdiccionales por la misma especificidad que tenemos únicos, encima de las decisiones de estos consejos o institutos, sólo que para el juicio de amparo da mayor certeza jurídica y además, mucho mayor celeridad a estas cuestiones.

Estoy seguro de que el análisis de la conveniencia de regular desde el propio artículo Sexto constitucional, las condiciones mínimas y a la vez los conceptos generales sobre el derecho de acceso a la información debe llevarnos a una reflexión más profunda del tema.

Parto de dos condiciones que me parecen muy importantes: la primera, la necesidad de llegar a acuerdos sobre los conceptos que he descrito y muchos más.

Y la otra, la imposibilidad de hacerlo mediante una ley general que regule todas las autoridades gubernamentales, pues es claro que no obstante que se trata de un derecho consagrado en nuestra Carta máxima, también lo es que no estamos en presencia de una de las facultades exclusivas del Congreso Federal y, por tanto, corresponde a la Federación la regulación de sus autoridades y a cada uno de los estados las propias.

Es tan necesaria la regulación o el establecimiento sobre conceptos generales, hasta por simples razones de seguridad jurídica, no puede seguirnos pasando lo que mencionaba hace un momento, que un estado considere información pública y otro estado considere información reservada la misma que le estamos solicitando. Bueno, esto no sólo pasa de estado a estado, pasa de municipio a municipio. Lo explico de esta manera, lo decía el doctor Merino.

¿Será a caso que los que vivimos en Guanajuato tenemos mejor o peor derecho que los que viven en otro estado con respecto a la información pública a que podemos acceder?, yo creo que evidentemente, no.

Mi primera conclusión sería: Estimo necesaria una reforma constitucional que permita regular más ampliamente conceptos generales sobre el derecho de acceso a la información.

Segunda. En esta reforma los estados y los municipios debemos tener una opinión fundamental y somos quienes debemos de ponderar las leyes que tenemos



y hacerlas valer, muchas de ellas son leyes verdaderamente de avanzada que podrían ser punto de partida para estas reformas.

La conveniencia que existan leyes homogéneas la cuestiono en virtud de los comentarios anteriores. No se trata de homogeneizar, se trata de vivir en un país plural.

Me queda claro que a pesar de los errores que puedan tener nuestras diversas leyes, una cosa es lo que las mismas prevén y regulan y otra, cómo la sociedad interactúa con las mismas.

Sin embargo, coincido en que podemos poner en manos de la sociedad los mecanismos más adecuados para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la sociedad.

Me inscribo pues, en la idea de globalizar en nuestro territorio no una ley sino el derecho de acceso a la información, ponderando el derecho de la sociedad y la soberanía de nuestros estados, lo cual no podrá ser mediante una ley general, con ello habremos ganado entonces en la búsqueda de la clara y la entrañable transparencia.

**Ponente: Juan Francisco Escobedo Delgado. Profesor de la Universidad Iberoamericana**

A mi me gustaría para quizá subir de tono y establecer un marco en esta discusión, plantear un esquema que me parece que es fundamental para no sacar conclusiones precipitadas ni tan rápidas, sobre un asunto que merece una reflexión, me parece que más sosegada, y el esquema que yo sugiero es, por un lado, aquel que nos puede permitir a plantearnos lo posible, y aquel que nos puede llevar a plantearnos lo deseable.

Si nosotros nos manejamos en unas coordenadas de este tipo, creo que estaremos en condiciones de identificar algunas cosas posibles y algunas cosas deseables, y algunas cosas no deseables, y algunas otras imposibles. Primera cuestión.

Segunda cuestión. Me parece que para responder a una pregunta que está muy bien formulada, lo primero que hay que compartir es el diagnóstico. Es decir, vamos a ver si estamos hablando de lo mismo, o si sólo estamos utilizando elementos finales, digamos, resultados, problemas de hoy, y estamos pasando por alto problemas históricos, problemas legales, problemas constitucionales o incluso no tenemos una referencia precisa acerca del propio proceso de creación de la Ley Federal de Acceso, que nos puede dar algunas pistas de por qué las cosas son como son y no son de otra manera.

Creo que si identificamos algunos elementos de este proceso, estaríamos en condiciones al final de plantear algunas vías de respuesta, y plantear algunos escenarios, que es justamente lo que yo intentaré.

En primer lugar, me parece que hay que situar el contexto histórico en el que se da el debate, la discusión y la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la información.

La Ley Federal de Acceso a la Información se da en un momento en el que hay una discusión muy fuerte, y donde no hay consenso inicial acerca de si los alcances del último párrafo del artículo Sexto constitucional dan para crear una ley en la

materia, además, aquí Sergio López lo ha documentado muy bien en sus libros, también, la discusión es una discusión vieja, que tengo yo la impresión que todavía, no obstante los avances importantes en la materia, no ha ganado los consensos suficientes entre todos los actores.

Y a qué me refiero. Primero, cuando en diciembre de 1977 se hace la reforma al Sexto constitucional y se incorpora ese parrafito del “Estado garantizará el derecho a la información”, la concepción que se tiene del derecho a la información no es la concepción que tenemos hoy, y que se está desarrollando y que se está regulando en nuestro país.

Entonces, sólo me permito recordar, la idea era que los partidos tuvieran el derecho de ofrecer información a los ciudadanos para que estuvieran informados a la hora de emitir su voto. Es decir, había una visión restrictiva en relación a los alcances del derecho a la información.

Tardamos 25 años y más, para que las instituciones públicas, incluso la Suprema Corte, le diera la dimensión e hiciera las consideraciones en sus propias resoluciones adecuadas, acerca de los alcances del derecho a la información, que se establecieron en el artículo en el último párrafo del artículo Sexto constitucional.

Aquí tenemos un primer problema histórico. La recepción acerca de los alcances del derecho a la información en México estuvo llena de equívocos. Y ahí están, eso está perfectamente documentado. Yo los invitaría a que revisaran este libro, esta compilación de la Suprema Corte sobre derecho a la información; donde se van a dar cuenta de la evolución de las contradicciones, de los traspies y de las limitaciones de los propios ministros sobre el tema de la Corte. Y estamos hablando de los ministros de la Corte.

Qué quiero decir con esta referencia histórica. Lo que quiero decir es que, primero, el debate no está agotado. Las conclusiones no pueden ser definitivas, porque el consenso, y esta es mi primera hipótesis, sobre el mínimo *minimorum* de lo que debe ser el derecho a la información, aún no se ha consolidado en nuestro país. Y ahí coincido con tu enfoque. ¿Por qué?

Porque ni los actores políticos, ni los actores públicos, ni los funcionarios vinculados a las instituciones responsables de tutelar el derecho de acceso a la información, que es una vertiente del derecho a la información, como todos sabemos, tienen la misma idea acerca de los alcances del derecho a la información.

Aquí tenemos un primer problema y me parece que ya los compañeros de Querétaro y Guanajuato lo han situado muy bien, en esta parte coincido, en las otras no.

Es decir, es necesario trabajar para identificar lo que debería ser el mínimo *minimorum* del derecho a la información en este país. Así como en un momento dado en el 41 constitucional se llegó a incluir los cinco principios con los que se van a proceder a organizar las elecciones y hoy nadie los discute, al contrario, además de esos cinco le añades más, pero no le quitas. Eso no ha ocurrido todavía con el derecho a la información en nuestro país.

¿Por qué? Y paso al tema rápidamente de aportar algunos elementos, seguro muchos de ustedes tienen más información de ¿Cómo fue posible la Ley Federal de Acceso y cómo adquirió los rasgos que alcanzó?

Cuando se planteó, cuando se abrió el debate sobre este tema, no se planteó en primera instancia si habría que hacer una Ley Federal o abría que hacer una ley general. Lo que se planteó es si había que hacer una reforma constitucional antes de hacer una ley reglamentaria del derecho a la información.

Las circunstancias políticas, después de los problemas que se derivaron de la aprobación de la reforma constitucional, del Cuarto constitucional al inicio del sexenio, que todos recordarán sobre el tema indígena, cancelaron la posibilidad de realizar una reforma constitucional previa a la creación de una ley reglamentaria y entonces el horizonte de posibilidades para formular una ley reglamentaria se limitó a la interpretación extrajudicial, más bien doctrinaria de lo dispuesto en el artículo Sexto constitucional.

Yo recuerdo todavía alguna discusión de, seguramente tú recordarás, Sergio, dos referencias.

Primero. Lo que decía Burgoa. Segundo. Lo que al final Carpizo sostuvo.

Primero. Burgoa decía no hay necesidad de hacer ninguna ley en la materia, puesto que ya está el artículo Octavo constitucional que tutela el derecho de petición.

Todos sabemos que el Octavo constitucional se colma con una respuesta a la autoridad en un plazo determinado y ya está, una visión anacrónica, a mi juicio, del respetable maestro Burgoa. Este debate se superó.

transparencia  
5  
2005  
Semana Nacional



Después estaba el tema de si el Congreso tenía facultades para legislar en la materia, por lo menos los que del lado del Grupo Oaxaca estábamos impulsando esto, hicimos las consultas necesarias, yo recuerdo una conversación con el doctor Carpizo en el sentido de cómo interpretar esta disposición. Y al final nosotros nos convencimos de que aunque no hay una facultad expresa, el último párrafo, no me acuerdo si del treinta y tantos, del artículo que habla de las facultades del Congreso, permitía al Congreso entrar en la materia, porque además estábamos en presencia de una referencia constitucional que si bien no tenía la claridad para interpretarla en ese sentido, de reglamentar el derecho de acceso a la información, estaba sembrada ya el principio del derecho a la información.

Y entonces se optó por trabajar en la vía de una ley reglamentaria. Y luego aparece el dilema de la Mesa de hoy, ¿nos vamos por una ley general o nos vamos por una Ley Federal?

Me parece que hay que distinguir el contexto histórico en el que hoy se debaten, discuten y aprueban las leyes en México respecto del contexto histórico en donde antes simplemente las enviaba el Ejecutivo y se aprobaba.

Es decir, el componente democrático no radica en si excluyes a los estados o no. El componente democrático tiene que ver con los procedimientos, si el procedimiento está sustentado y hay pluralidad, satisface ese requisito.

El asunto era, por lo menos desde la perspectiva de quienes promovimos desde la sociedad, desde un segmento de la sociedad civil este asunto, la necesidad de recuperar el principio del Federalismo que además en México, también hay que decirlo, ha estado lleno de simulación, de anacronismo y ha sido también coartada para enclaves autoritarios. Es decir, el discurso del Federalismo también debe ser discutido.

Se optó por plantear una Ley Federal, porque era lo posible, aunque lo deseable hubiese sido la reforma constitucional previa y eventualmente, ¿por qué no?, habría que discutirlo, la creación de una ley general.

Entonces, aquí tenemos más elementos para comprender los alcances de una discusión de este tipo.

El diagnóstico de mi parte:

Después de dos años de aprobada la Ley, iniciada su vigencia y haber acumulado experiencias, datos, evaluaciones acerca de lo que está pasando no sólo en el plano federal, sino en el conjunto del país, en el conjunto de ese Estado-Nación que se llama México.

Mi balance es que en México se están desarrollando los mecanismos para tutelar el derecho de acceso a la información en cuatro velocidades. Ojalá y fueran dos velocidades, son cuatro velocidades que yo identifico, no es una la del IFAI y la otra la de los estados. No

La realidad va mucho más allá de los discursos. Hay cuatro velocidades, lo que el IFAI está haciendo, lo que algunos estados que tienen razonables diseños institucionales y jurídicos y los comisionados tienen prestancia para asumir las cosas adecuadamente, es la segunda velocidad.

Los estados donde tienen diseños institucionales y jurídicos deficientes, no obstante que algunos comisionados le echan ganas, pero el entorno no es favorable.

Y en esta tercera velocidad los estados donde no obstante que tienen diseños institucionales y jurídicos razonables, no ha habido la prestancia de los comisionados o alguno de los comisionados, no generalizo, ya decía Camió, antes de dogmatizar hay que matizar.

No generalizo dónde ha habido muchísimos problemas y además el proceso de desarrollo institucional y de tutela del derecho de acceso a la información, también hay que decirlo, se ha desacreditado por el descrédito de algunos comportamientos de algunos comisionados.

Y una última velocidad que también hay que registrar, que puede tener doble vía es lo que está pasando en algunos municipios, donde hay experiencias muy interesantes de las que hay que aprender y en otros donde simplemente sigue habiendo una cerrazón, una falta de compromiso o ejercicios de simulación.

Por lo menos señalo yo cuatro velocidades.

Si esta afirmación se sostiene entonces, ¿qué tenemos? Tenemos que la curva del aprendizaje se está prolongando demasiado.

Segundo, se están generando ya y esto la propia Presidenta del IFAI lo mencionó en la inauguración: "las reacciones y los rebotes para que el proceso de apertura que inicialmente en su fase fundacional tuvo elementos positivos, empieza a tener hoy elementos negativos". Y no sabemos, porque con el tema de la información puede pasar lo mismo que con el tema electoral, puede haber regresiones autoritarias y entonces podemos estar en presencia de un escenario en donde el problema ya no sean los excesivos procedimientos sino simplemente la cancelación o la abrogación de leyes o el congelamiento de iniciativas de ley, allí, donde no interesa o puede comprometer a las gestiones estatales a alentar leyes de este tipo.

Entonces, aquí hay otro escenario muy importante que no hay que pasar por alto, ¿por qué? Porque frente al tema del proceso de desarrollo institucional, legal, para tutelar efectivamente el derecho a la información es un proceso lineal, ¿no?

Como lo hemos visto, si no es un proceso lineal, entonces tenemos que tener otros elementos para considerar en otra perspectiva la pregunta de una ley general o una Ley Federal.

Y entonces, voy a mis, digamos, planteamientos centrales.

A mí me parece que en la perspectiva de lo posible, obviamente, todos los argumentos y algunos más que seguramente vendrán, para crear una ley general, toman fuerza y ese camino es intransitable.

Pero en la perspectiva de lo deseable, me parece que el país está necesitando en el mediano plazo de la renovación de la representación política, es decir, en la siguiente Legislatura, incorporar en la agenda pública y en la agenda parlamentaria, una reforma constitucional que considere el mínimo *minorum* en relación a este tema. Y por eso, una línea de debate que debería auspiciar el IFAI sería acerca de la identificación de los mínimos.

Es decir, existe consenso acerca de si, en efecto -me parece que está muy bien planteado- la información pública ¿debe ser pública? Me parece que esto es una discusión y esto es un consenso que hay que verificar, porque tengo la impresión de que hay mucha gente que se ha instalado en el carril de la transparencia, porque hoy es políticamente correcto hacerlo.

Pero no necesariamente, ni tiene incorporado los mínimos, y mucho menos el compromiso en la materia. Entonces este es un debate que sigue. Es decir, hay consenso en México acerca de si los cinco o los diez principios fundamentales en la materia los hemos asimilado, los hemos incorporado aunque estén o no en la Constitución -algunos de ellos sí están en la Ley Federal- ya los hemos identificado. Creo que esta es una tarea, una labor no escrita para el IFAI, en tanto que es el órgano del Estado Federal, no separando la federación del resto, del Estado Federal.

Entonces, aquí hay una primera propuesta que me gustaría dejar en este marco importante de discusión que es la Semana de la Transparencia.

Es decir, hay que alentar el debate. Estamos hablando de lo mismo cuando hablamos de derecho a la información; cuando hablamos de información pública; cuando hablamos de información reservada; cuando hablamos de protección de datos personales. Yo tengo la impresión que no.

Estamos hablando de homogeneizar las cosas. Por favor, no se trata de homogeneizar, se trata de establecer el piso mínimo. Porque además hoy, en relación a este tema y a otros temas, los límites no son los límites que ponen las soberanías estatales ni la soberanía del Congreso; los límites son los límites que establece la Constitución.

Porque así un Estado sea soberano no puede ir en contra de la disposición constitucional. La soberanía

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2015



ifai

está acotada, ¡por favor! El discurso de la soberanía absoluta es un discurso anacrónico, por lo menos en esta perspectiva. Entonces, me parece muy importante ahondar en esta discusión.

Segunda cuestión. La reforma constitucional acerca de los mínimos que se vincula con otro tema fundamental, que se discutió en la semana anterior, el año pasado, es acerca del estatus del IFAI. Porque la discusión sobre una reforma va a llevar otra vez a la discusión acerca de si el IFAI pasa de ser un órgano anfibio, a un órgano constitucional autónomo. Es una cosa que ahí está. Hay opiniones encontradas, pero es una discusión que no se ha agotado.

Tercera cuestión. Me parece que el IFAI debería aportarle a la sociedad mexicana algunos criterios y mecanismos de evaluación que ya se han hecho, pero que hay que ir más lejos, de evaluación del desempeño y de evaluación de aplicación de las leyes, no sólo del desempeño. En México no se hace evaluación de la aplicación de las leyes. Este es un tema fundamental, donde, sin que sea interventionismo, no es interventionismo. Estamos hablando de una institución del Estado Federal, donde podemos coincidir en los mínimos.

Si coincidimos en los mínimos, no importa que en la Sierra de Oaxaca estén en los mínimos, o en el municipio de Durango estén a la vanguardia, da igual, pero si estamos cubriendo con los mínimos, entonces sí podemos hablar de un desarrollo institucional en la materia federalista, y no de ese Federalismo que puede servir de coartada para simular que se está avanzando en el campo de la transparencia y del derecho a la información, bajo la idea de que se es soberano y nadie debe intervenir. No. Me parece que en este terreno es importante avanzar en este sentido.

Y finalmente, creo que esta discusión no debe hacernos perder la perspectiva, o mejor dicho la fuente doctrinaria de donde surge todo el tema del derecho a la información y de la transparencia, que es una perspectiva que ya lo planteó Mauricio, que yo coincido con ella, y con ella quiero cerrar mi intervención.

Estamos en presencia de por lo menos tres cosas. Primero, se trata de un derecho humano y tenemos que ver hasta dónde desde una perspectiva garantista, porque yo me inscribo en esa perspectiva, es importante desarrollar esto, se trata de un derecho humano.

Segundo. Debería ser una política y una política de estado, no lo es, debería serlo.

Tercero. Este proceso de apertura, de desarrollo institucional para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información, también está relacionado con la recuperación del carácter público del poder público. Es decir, con el proceso de rehechura de las instituciones de la República, de las instituciones del Estado mexicano.

Esa es mi aportación inicial.

**PONENTE: Sergio López Ayllón. Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)**

En primer lugar agradecer al IFAI su invitación para participar en esta Semana de la Transparencia.

Dicir que situarse en medio de la mesa es un poco complicado porque ya se han dicho muchas cosas, pero falta todavía escuchar a algunos de los ponentes.

Dice Alonso que todavía es más complicado estar al final, pero, bueno. Ya hay muchas ideas que se han avanzado por otros expositores, voy a tratar de ser muy breve y tratar de llegar a algunas conclusiones que puedan enriquecer el debate y básicamente yo adoptaría una perspectiva de análisis constitucional.

¿Por qué? Porque con frecuencia utilizamos con cierta ligereza algunos términos y olvidamos que éstos tienen importantes implicaciones en el sistema constitucional y que una defectuosa concepción jurídica puede derrotar las mejores intenciones, ya lo hemos visto.

Estoy convencido de la necesidad de avanzar en la transparencia en el país y por ello necesitamos una discusión bien informada sobre las implicaciones constitucionales del derecho a la información, cómo impacta en los estados y municipios del país.

Me congratulo por ello que el IFAI nos dé esta oportunidad de reflexionar juntos sobre este tema y no puedo sino coincidir con Juan Francisco que necesitamos una reflexión muy seria, muy profunda sobre qué hacer en esta materia.

Quiero iniciar por algunas consideraciones generales que ya se han dicho. La primera es insistir en esta doble dimensión del acceso a la información.

Por un lado ya se ha dicho hasta la saciedad, es un derecho fundamental, esto ya fue, aunque tarde, reconocido plenamente por la Suprema Corte de Justicia y esto tiene una primera implicación, y es que la garantía última de este derecho está en los tribunales federales, está en última instancia en la Corte.

Hasta ahora no lo ha hecho del todo bien, ha sido una construcción progresiva. Pero lo apunto porque quiere decir que el órgano que en última instancia va a verificar y va a establecer el estándar ya existe, ya es un órgano independiente, se llama Poder Judicial de la Federación, como en todos los derechos fundamentales. Esto por una parte.

Evidentemente no estoy diciendo que la Corte ya esté en el punto óptimo, estoy diciendo que en el diseño institucional ya existen y que hay avances importantes en la materia.

El otro punto tiene que ver con esto que han dicho, pero que no sólo es un derecho fundamental, es también una política pública y una política pública que debería ser del Estado mexicano. Y aquí entra en una primera consideración, y es que usamos los conceptos

de acceso a la información y transparencia como si fueran idénticos, y no lo son.

La transparencia implica el acceso a la información, pero la transparencia es mucho más que el acceso a la información, se deriva de ella, ¿en qué sentido jurídicamente ya que hablo de la construcción jurídica? En reconocer que el derecho a la información es lo que la doctrina llama un derecho fundamental, un derecho social fundamental, en el sentido de que al margen del ámbito y de acción que le otorga el ciudadano, en el sentido que tiene la posibilidad, el derecho de solicitar y acceder a la información, supone también acciones positivas del Estado para permitir un ejercicio más amplio, un margen más amplio de ejercicio de estas facultades.

Esto quiere decir que la acción positiva del Estado, la legislación que establece las condiciones más amplias de ejercicio, es una condición necesaria de éste.

En este sentido es una política pública que se tiene que construir necesariamente a partir de dos, si no es que de tres elementos: uno de carácter normativo, leyes; uno segundo de carácter presupuestal, es decir, si una ley no se acompaña de los instrumentos, de los recursos presupuestales y humanos necesarios es letra muerta, y esto es lo que vemos en muchos de los estados, que se jactan de tener leyes, pero que no están acompañadas de las condiciones materiales para que esto suceda.

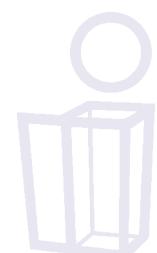
Y una tercera y esta simplemente la menciono, es la voluntad política, es decir, la convicción de que las cosas pasen porque hay una transformación de la cultura política.

México, como todos sabemos, es un Estado Federal y esto evidentemente tiene implicaciones muy importantes en el diseño del ejercicio de los derechos fundamentales.

¿Por qué? Porque como ya se mencionó, es un sistema de facultades expresas en donde la Federación solamente pueda hacer aquello que expresamente le otorga la Constitución, artículo 124.

Esto que a primera vista parece simple es en realidad mucho muy complejo y no voy a entrar en todas las complejidades de esto porque el tiempo no me daría.

Pero hay una pregunta obvia, ¿cuáles son las facultades que permitieron al Congreso Federal expedir una Ley de Transparencia y Acceso a la Información?



ifai

186

Si ustedes leen con cuidado el artículo 73, lo que van a encontrar es que en ninguna de sus facultades aparece esto. Entonces, sólo cuando llegamos a la fracción 3o encontramos lo que la doctrina ha llamado como las facultades implícitas, es decir, aquellas que dice la Constitución que son necesarias para el ejercicio de una potestad constitucional.

Y entonces leyéndolo junto con el artículo Sexto se dice una construcción que expresa: "Si el Estado debe garantizar el derecho a la información y esto lo tiene que hacer mediante la expedición de una legislación, el Congreso Federal tiene facultades para hacerlo".

En este sentido y aquí quiero también ser muy claro, la Ley de Acceso es una ley reglamentaria del artículo Sexto, aunque no lo diga lo es, así de sencillo.

Pero qué pasa con las entidades federativas, bueno, pues que en este país y aquí hay varios argumentos, no voy a entrar en ellos, simplemente diría hay un artículo Transitorio de la Constitución, el 16, que básicamente da la potestad a las entidades federativas de regular las materias relacionadas con el ejercicio de los derechos, de las garantías individuales. Por eso las entidades están legislando en esta materia.

Esto lo que ha dado como resultado es una legislación, como ya se ha mencionado, muy asimétrica en donde parece que los estándares no están claros de cuál es el marco, este mínimo al que se refería Juan Francisco del ejercicio de este derecho.

Y aquí me parece que hay varias alternativas que son las que permitirían, quizás, avanzar en una dirección que permitiera lanzar esta discusión necesaria y que implicaría una reforma constitucional y es, ¿cómo definimos, cómo establecemos cuáles son los mínimos de garantía que están solamente de manera implícita en esa frase final del artículo Sexto?

Y aquí básicamente hay cuatro opciones: La primera es que mediante una intervención del constituyente permanente se federalizara la materia, es decir, modificar el artículo 73 para darle facultades expresas al Congreso de la Unión al legislar en la materia, ya se ha argumentado por qué esto no parece una buena idea y simplemente la anoto como una posibilidad.

Segunda, recurrir al expediente de las facultades concurrentes o coincidentes que es lo que daría origen a lo que se conoce como una ley general, esto existe por ejemplo, en materia de medio ambiente, en materia de salud, en materia de educación, en materia de asentamientos humanos.

Sin embargo, hago notar que lo que hacen estas leyes no es establecer mínimos, es básicamente establecer competencias, es decir, esto le toca a la Federación, esto le toca a los estados y a veces esto le toca a los municipios. Esta no me parece la mejor solución.

Otra posibilidad es establecer la obligación positiva para los estados, para legislar en la materia del mismo modo que lo hace por ejemplo, el artículo Cuarto en materia indígena.

Aquí el problema es que tampoco estaríamos estableciendo, digamos, los mínimos, sino simplemente obligaciones positivas de legislar para los estados, y dejaríamos simplemente en un ámbito de ejercicio de ellos determinar cómo se hace esto, y dejar a manos del Poder Judicial, a través de la acción de los ciudadanos, la posibilidad de ir midiendo qué tanto se ajusta estas leyes a los estándares que

tendrían que ser necesariamente una construcción vía las decisiones de la, o la intervención del Poder Judicial.

Hay un cuarto modelo que es el que obviamente, y creo que aquí coincidimos con algunos de los exponentes, que es hacer una reforma constitucional similar a la que se hizo en materia electoral. De alguna manera también se hizo en materia de las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, que es desarrollar en la Constitución algunos elementos mínimos, que luego van a ser desarrollados por las legislaciones federales y estatales, o incluso municipales.

El problema, como bien lo señaló Juan Francisco, es ¿cuáles son estos mínimos? Porque aquí la tentación es hacer una ley reglamentaria e introducir en la Constitución, y pues entonces estamos en la misma hipótesis, es decir, la técnica constitucional indica que hay que ser meramente indicativo de los principios y luego desarrollarlos de manera más precisa en las legislaciones.

Pues en éstos no tenemos consenso. Y aquí coincido plenamente con Juan Francisco, que estos principios que sí podemos entresacar es en lo que tenemos que tener una discusión mucho más específica, y que tiene que ver con el principio de publicidad de la información, con la legitimación de la persona que solicita, con los límites, es decir, cuáles son los límites legítimos del derecho de acceso que dan origen a la información reservada.

Pero con otras dos cosas que no hemos hecho, y que tiene que ver con la protección de datos personales. Es decir, el establecimiento de principios ya de manera clara en materia de protección de datos personales, no puede haber derecho de acceso sin al mismo tiempo tener una buena legislación y unos buenos principios en materia de protección de datos personales. Y en la cuestión organizacional que tiene que ver con los archivos. Ahí tampoco hemos avanzado. Hay varios proyectos en el Congreso, perdón si ofendo algo, uno peor que el otro. Ahí necesitamos realmente tener una discusión.

Y que eso es lo que construiría la posibilidad de establecer una real política de Estado que construyera las condiciones institucionales.

Déjenme simplemente tomar dos minutos para ejemplificar la magnitud de esta discusión, y tiene que ver con el famoso, la famosa naturaleza de estos órganos protectores del derecho o del acceso a la información.

Hay una discusión, o parece que hay casi un consenso en decir: debe ser un órgano constitucional autónomo.

Quizás sí. Déjenme problematizar el asunto.

¿Por qué necesitamos un órgano constitucional, un nuevo órgano constitucional autónomo en esta materia?

Si por un lado ya existe el Poder Judicial, que es el que debería hacerlo, por otro lado, ¿qué vamos a hacer con la Comisión de Derechos Humanos?, que si decimos que es un derecho fundamental, ¿le vamos a quitar?

¿Cuál va a ser el carácter de las decisiones de este órgano? Porque la diferencia esencial que existe entre la Comisión de Derechos Humanos y el IFAI, y recuerdo, el IFAI es un órgano administrativo, exclusivo para la Administración Pública Federal, es que las decisiones del IFAI son vinculatorias pero para la Administración Pública.

Las decisiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son recomendatorias. Y esto tiene una razón de ser, que tiene que ver con quién es el que al final determina, y otra vez en el diseño constitucional que tenemos, las garantías, los derechos fundamentales son protegidos en última instancia por el Poder Judicial.

Entonces, ¿vamos a hacer un órgano constitucional autónomo que valga para todos menos para el poder Judicial?, o al final las decisiones de este órgano van a ir al Poder Judicial y entonces estamos en un escenario peor, porque entonces vamos a tener cuatro o cinco instancias.

Simplemente quiero ejemplificar la dificultad técnica, y por ello necesitamos una discusión amplia, que nos permita establecer cuáles son los consensos, cuáles son las mejores prácticas, y cuáles son los principios que tenemos que ir construyendo con mayor claridad en esta materia y que, coincido plenamente con Juan Francisco, no existen. Están en el lado de lo políticamente correcto, pero cuando entramos en los detalles, vemos la enorme complejidad que tienen estas cuestiones.

Finalmente para concluir, el aspecto que a mí más me preocupa en esto es el lugar que tienen los municipios, porque esto va más allá de la Federación, va más allá de los estados y tiene que ver con que son los municipios, son los gobiernos locales en donde este derecho debería ser, digamos, uno de los más efectivos.

¿Por qué?, por una razón muy sencilla, porque ahí está el lugar de interacción más inmediato entre el

transparencia  
Semana Nacional  
2005



ifai

188

ciudadano y la política. Porque ahí está probablemente la información que para la vida cotidiana de los mexicanos es más relevante.

Es decir, la seguridad pública, la basura, el agua, el alcantarillado, todas aquellas condiciones que generan condiciones de vida están hoy en manos de los municipios y, ¡Oh sorpresa! Cuando corramos, algo que vamos a presentar al rato, el estudio del Observatorio “ciudadanos sobre la información” quienes obtienen la mejor calificación en promedio, mejor que la de los estados y que la de los poderes legislativos y los poderes judiciales son los municipios. ¡Ciertol!, es una muestra limitada.

Quiere decir que algo está pasando a nivel municipal que no hemos todavía alcanzado a analizar en su dimensión y que tiene que ver con cuáles son las condiciones institucionales y políticas y materiales que van a permitir que avancemos en esta materia a nivel municipal.

Y esto no lo vamos a resolver sólo con mínimos constitucionales, sino con un trabajo muy cuidadoso y muy, digamos, de gran envergadura política, en el sentido amplio del término, que tiene que ver con qué es lo que están haciendo nuestros municipios en materia de acceso a la información y cómo podemos tener avances sustantivos en esta materia.

Yo con esto concluyo mi reflexión.

**PONENTE: Aimée Figueroa Neri. Investigadora de la Universidad de Guadalajara**

Muchas gracias al IFAI por la invitación y a todos los organizadores de la Semana Nacional de Transparencia por las atenciones que han tenido todo el tiempo conmigo.

Yo quisiera empezar diciendo un no, al igual que lo hizo el doctor Merino a la pregunta que da título a esta Mesa, mi posición o mi respuesta sería, para entrar un poquito en debate, es no, aunque puede ser que hay bastante consenso al respecto.

Quiero compartir una serie de ideas, muchas de ellas, como dijo el doctor López Ayllón ya fueron comentadas por los ponentes que me antecedieron, pero que quizás podríamos tomarlas desde una perspectiva más jurídica con ejemplos fiscales, digamos.

De entrada, la idea de una ley general para México en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues como ya se asentó, parece atentatoria contra el Federalismo mismo y la soberanía, independientemente de que entendamos a la soberanía no como este mecanismo de defensa que han utilizado muchos estados para negarse a hacer muchas cosas, sino tratando de tener un concepto de soberanía más de vanguardia, pero especialmente el de Federalismo.

Hay muchos argumentos, diría yo tentadores para considerar que una ley general evitaría problemas como la multiplicidad de leyes y reglamentos y que haría más fácil el ejercicio del derecho al acceso a la información. También se dice que evitaría contradicciones legales.

Estos problemas de que hay muchas leyes, de que a veces se contradicen, de que cómo vamos a manejar dos mil y tantos reglamentos en materia de transparencia

municipal, treinta y tantas leyes no son exclusivos ni de la transparencia ni del derecho del acceso a la información.

En cualquier sistema federal hay áreas y garantías constitucionales que son legislados en los tres ámbitos de gobierno y hay que aprender a convivir con ello.

También los estados, haciendo una comparación internacional, sistemas jurídicos multiniveles, pues no podemos aventurarnos a tratar de solucionar problemas, quizá procedimentales y hasta técnicos con un centralismo legislativo.

Así como tenemos una Constitución Política Federal y sus consiguientes constituciones políticas del estado que se adhieren al pacto federal sin ningún, digamos, confrontación violenta, pues podríamos seguir conviviendo de esta forma.

La evolución de estas leyes que decimos, es que son pocos años, pues sí, pero en pocos años ya se han reformado algunas leyes estatales como es el caso de Jalisco; generalmente estas modificaciones o reformas que se están haciendo a las leyes estatales obedecen a la detección de fallos normativos, a una intención de mejorar, aunque sí habría que tener cuidado en ver si no hay un retroceso también con estas reformas, que en algunos casos puede suceder.

Lo que les quiero decir es que al encontrarse estos fallos o estas deficiencias normativas, hay una eficiencia dinámica legislativa, se tiende a mejorar la calidad de las leyes y la efectividad que estas leyes puedan otorgar al derecho de acceso a la información.

Estas reformas en un nivel de una ley general no podrían darse, porque se harían más lentas para consensuar a las 32 o para hacer los referéndums necesarios o los foros que serían abiertos, yo veo que sería un procedimiento un poco más lento.

Otro aspecto que a mí también me preocupa mucho y que acaban de mencionar es el problema de la legislación o los cuerpos jurídicos y municipales.

Son problemas reconocidos por todos pero que tampoco es exclusivo a esta área de la transparencia y acceso a la información, es que no tienen una capacidad legislativa directa, como todos lo sabemos, no expedían leyes, expedían reglamentos, pero estos reglamentos son la base del ordenamiento jurídico municipal, no hay ningún problema con esto.

También hay argumentos que dicen que las leyes municipales solamente están haciendo un copiado de

leyes estatales, que no están aportando, lo cual no es cierto, efectivamente hay experiencias exitosas de legislación o sin legislación, experiencias exitosas en materia de transparencia municipal que habría que considerarlo.

Y aquí también las entidades nos hemos preguntado lo mismo, ¿es necesario hacer una sola ley estatal que regula al estado y a los municipios? Es decir, por ejemplo, en estados como Oaxaca, que son tantos municipios se multiplican los cuerpos jurídicos.

Entonces, esta pregunta surge en las legislaturas, surge en las entidades federativas.

Algunos estados como Guanajuato, han optado por esta vía, o sea, tienen una Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el estado y sus municipios, esta técnica es muy usada, por ejemplo, en materia fiscal con todas las leyes de Hacienda Pública municipal que salen del Congreso y se aplican a nivel municipal nada más.

Yo insistiría también en las aportaciones importantes desde las legislaciones estatales y municipales, creo que hay que conceder el privilegio de la duda favorable en que pueden ser mejores que una ley general.

En estos momentos está una nueva ley en Jalisco que entrará en vigor el próximo septiembre, fue expedida en enero pasado y por ejemplo, hay unas ventajas discutidas, esta cuestión de la autonomía, ¿para qué se quiere la autonomía del Instituto que habrá ahí?

Por ejemplo, hay un intento de estandarizar y homologar el procedimiento de todos los sujetos obligados, se crean por obligación las unidades de transparencia institucionales más o menos iguales, hay unos comités de clasificación que van a funcionar, digamos, en coordinación.

Hay unos métodos de interpretación que se anotan en la ley que me parece novedoso, entonces hay leyes; Jalisco es el caso más cercano que conozco, pero desde luego hay en otras entidades cosas que podría tomarse para una ley modelo.

Ahora el problema de la armonización legislativa nacional como otro punto. En algunos países se utiliza algo así como las leyes modelos, que no son una ley, en realidad salen por acuerdo o salen por algún organismo, un tipo IFAI, donde se plantea la estructura base o se ayuda o se intenta prever estos mínimos que también ya me han dicho aquí, son muy discutidos que tendría que tener una ley.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

190

Entonces, las leyes tipo, las leyes modelo podrían ser una forma de acercarnos o aproximarnos a solucionar los problemas que nos dan la falta de armonización legislativa nacional, ya lo mencionaron: los principios, las garantías procedimentales, los tiempos para la clasificación de la información como reservada o de la entrega de la información, en fin. Puede haber una serie de cosas que se pueden hacer.

¿Quiénes harían estas leyes modelos o de dónde saldría esta propuesta?

Yo creo también, quizá porque soy abogado no creo que haya que regular tanto, en que deberíamos de cargarnos más por la idea de la voluntad política o de la política pública de Estado que ya mencionaron, y utilizar a organismos o provocar que estos organismos hagan algo como el IFAI, como la CONAGO, como la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información, como otros organismos que pudieran llegar a consensos para establecer los lineamientos y los contenidos mínimos de estas leyes que pudiera haber.

A veces parece como que los municipios no se organizan, pero se organizan mucho en realidad, a través de las asociaciones nacionales, que los agrupan o internamente en cada entidad.

Quizá son formas no reguladas, pero son formas reales de organización que tienen, de donde pueden hacer estas propuestas.

Yo insisto en poner el ejemplo fiscal, que es el que más me gusta o el que más sé: la Ley de Coordinación Fiscal, a lo mejor suena un poco disparatado aquí para todos los asistentes, pero pensar en una ley de coordinación, digamos, de acceso a la información, pudiera ser o un acuerdo ya nacional en materia de legislación de transparencia y acceso a la información.

Otro aspecto que quisiera aquí compartir con todos es el uso de las tecnologías de información y comunicación. Realmente en una sociedad, la sociedad del conocimiento tan invocada últimamente, el problema de multiplicar muchas leyes nos aplica perfectamente.

Yo creo que la compilación y la sistematización de la legislación mexicana es difícil, más difícil en México que en otros países, y aquí están llamados todos los editores, todos los que hacen sistemas de información, todos los especialistas en páginas Web, todas estas personas, para conocer la legislación.

El desconocimiento en México de unos con los otros creo que es un tema por demás conocido. No sabemos cómo están las otras leyes. Ahora nos van a presentar un estudio por demás interesante. Tampoco lo saben entre municipios a veces, la otra cara de la moneda de cuando se organizan.

Entonces yo creo que haciendo uso de estas tecnologías de información, pudiéramos llegar a esos estándares por otra vía.

Y finalmente, yo comentaría esta distinción entre transparencia y el derecho de acceso a la información. A mayor transparencia, habría una menor necesidad de sobreregular el derecho a la información. Y ésta se podría cumplir con la voluntad política, insisto, con el avance de la cultura en la materia, y no nada más a través de la legislación, llegar al imperio del derecho y no de las leyes, como ya se sabe, aunque por supuesto, no podemos prescindir de esta formalización y soporte que da la legislación.

En una investigación que acaba de presentarse sobre las leyes de fiscalización superior y que abarca el indicador de la transparencia en materia de cuenta pública, los informes, los resultados que realizamos en la Universidad de Guadalajara, doce entidades del país aprueban este indicador de transparencia de gasto público. Y sin embargo, cuatro casos no tenían leyes de transparencia, no necesitaron una Ley de Transparencia ni estar regulados para tener las cuentas públicas, los informes, los procedimientos, hasta los municipales. Una cantidad de información impresionante que había en la Web, y no tenían esta regulación. Campeche es uno de estos casos excepcionales.

Y al contrario, estados que tienen una Ley de Transparencia que se consideró originalmente muy buena, como Jalisco, como Sinaloa, como Oaxaca, pues no aprueban este indicador, porque viene una clasificación específica para este tipo de información que por demás debe ser pública, donde ya se restringe.

Entonces, yo sí sería partidaria de, a la par de profundizar en los temas que ya se han dicho, promover la cultura y la voluntad política mediante estos otros organismos y estas otras cosas como las tecnologías de información.

**PONENTE: Jaime Villasana Dávila. Gerente del programa México ICMA**

Muchas gracias al IFAI a la invitación para platicar un poquito sobre esta pregunta que nos plantean. ¿Si conviene una ley general?

Pero permítanme decírselos en breves palabras de dónde provengo. Yo vengo originalmente de una organización que se llama ICMA, que significa Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados, y que junto con otras organizaciones hacemos un colectivo, un consorcio de organismos civiles, y pusimos en marcha este programa que se llama Ciudadanos por Municipios Transparentes. Esto fue dado a conocer hace tres años, y a la fecha, llevamos algunos resultados que nos dan algunos indicios de cómo está el asunto en materia de transparencia en los municipios.

A la fecha, hemos logrado evaluar a 38 municipios en diferentes vueltas, es decir, se evalúa una vez y luego una segunda vez.

Quiero decírselos que el promedio de la primera vuelta en estos municipios fue de 37 puntos, en una escala

sobre cien. En la segunda vuelta subió a 67 puntos, y ahorita en una tercera vuelta, van mejorando las calificaciones.

Una característica muy importante que hemos encontrado es que en la segunda vuelta, en la segunda evaluación que se realiza, todos los municipios, a excepción de uno, y es Tecate, Baja California, ha mejorado su calificación.

A lo que voy es que, allá afuera en los municipios hay un movimiento que se está dando, y que creo que merece la pena voltear a ver.

Tenemos una realidad que en muchos estados y municipios, incluido el Gobierno Federal, la transparencia y rendición de cuentas es todavía una meta pendiente de alcanzar. Ya hemos escuchado a colegas aquí que han dado algunos puntos de vista. La resistencia cultural, que este es un elemento que me gustaría colocar ahorita, sigue siendo muy importante. Inclusive en algunos casos, lo hemos visto, estamos entrando, parece ser, a una de simulación.

No se generaliza, pero en algunos casos ya no es rendición de cuentas, sino ahora es rendición de "cuentos". Entonces hay que tener algún cuidado.

Frecuentemente vemos los escándalos en los medios de comunicación. Los órganos fiscalizadores y los consejos de transparencia en los estados pues dejan algunas veces mucho que desechar, algunos de ellos están contaminados por cuestiones políticas o partidistas y los ejemplos más claros lo vemos a la hora de la revisión de las cuentas públicas.

Si algún Presidente Municipal trae algunas intenciones políticas más allá y si en el Congreso hay mayoría de otro partido, pues ya imaginarán lo que va o lo que pasa en ese municipio para que le aprueben sus cuentas públicas.

Sociedad-Gobierno, seguimos viendo a veces casos confabulados. En algunos estados o municipios cuando vamos a presentar este programa y queremos motivar, incentivar a organismos civiles o a organismos empresariales, hay resistencias, y vemos a veces, es una lectura que nosotros hacemos, que no quieren evaluar a su Gobierno porque es como batear o patear el pesebre.

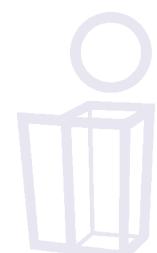
Es decir, mucha de la actividad económica y social gira alrededor de ese gobierno estatal o municipal.

Ahí habría que fortalecer la cultura, inclusive, un sentido de participación ciudadana mucho más

# transparencia

## Semana Nacional

### 2005



ifai

192

importante. Y leyes y reglamentos a medias que han comentado por aquí los compañeros.

Y ante esto, parece un panorama poco prometedor. Esta realidad obliga a algunos, la sociedad o especialistas, que casi estén gritando: apliquen la ley o bien hagamos una ley más poderosa, en este caso federal. Y, no faltarán políticos por ahí que hagan suyo este clamor y, bueno, pues aquí tienen la ley.

Porque a veces nos manejamos mucho sobre que el garrote hace que las cosas funcionen, dice el dicho por ahí de que tiene que haber ley para que las cosas funcionen. Pero, bueno, no necesariamente es así.

Hay otras realidades también que queremos comentar con ustedes, y es que desde nuestra perspectiva estamos colgando muchos cuadros o muchas leyes de un mismo clavo, es decir, del centro y eso puede hacer caer al clavo de la pared institucional que nosotros tenemos.

Actualmente tenemos el agua, a la reelección, a la fiscalización, al narcotráfico, al medio ambiente colgándose de ese clavo. Y queremos colgarle otro el de transparencia y no sabemos si el clavo está muy sólido. Ahorita está, de hecho, a prueba con tantos problemas que hay de narcotráfico y otros problemas que hay por ahí.

Y por todos es conocido que para que una democracia funcione debe transitarse por el camino de la transparencia y la rendición de cuentas.

¿Y cómo encausar a nuestra democracia para que transite por este camino? Y hay dos formas:

Una. Es por la ley que de alguna manera para bien o incluso en algunos lados, para no también, ha estado limitada en las leyes estatales, la Ley Federal inclusive, y en algunos reglamentos municipales que por ahí ha habido.

Y la otra, por convicción. Es fortaleciendo el sentido de rendición de cuentas o haciendo activo el derecho que tenemos al acceso a la información pública.

En este sentido la transparencia de rendición de cuentas es un asunto de leyes, de convicciones; es una mezcla o hasta dónde puedes, compete a uno.

Escuchamos por aquí que las leyes o al menos eso yo entendí, juegan un papel muy importante, pero a veces tanto andamiaje jurídico complica o hace complejo lo complejo, inclusive en algunos otros países no se van tan allá.

O se es transparente, ser rendidor de cuentas o no se es rendidor de cuentas. Y hay principios generales y sobre eso nos vamos. Yo sé que a la mejor algunos abogados por aquí me van a empezar a tirar. Pero es lo que nosotros hemos observado.

Es un asunto de valores cívicos que debe ser complementado y enriquecido por leyes y reglamentos y creemos que no es al revés. Las leyes ayudan a generar cultura, pero no les exijamos a veces de más como a veces solemos hacerlo.

Ya comentaba la compañera de Querétaro, inclusive el compañero de Guanajuato, que durante muchos años este país ha luchado por alcanzar un Federalismo y cuando apenas vienen algunos indicios por ahí, no faltan algunas voces que dicen, momento, hay algunos elementos que no se pueden hacer más generales.

En el caso del municipio, es una institución prácticamente nueva en el sentido estricto de la palabra, tendrá, no sé, 28 años de edad cuando mucho. En las grandes reformas del 77, del 83, 99 y quizás se puede fraguar, en el 2005 que ahorita lo voy a comentar.

Sin embargo un ente que es tan joven, está mostrando incluso avances en algunos municipios, no generalizo, hay algunos que están muy atrás, mucho más avanzados que en el Gobierno Federal y no necesitan un IFAI, no necesitan un andamiaje constitucional muy consolidado, como para hacer transparentes, pero eso va mucho o tiene mucho que ver con la cultura y la rendición de cuentas que hay en esa comunidad. Y si me apuran mucho, pues en comunidades indígenas es realmente asombroso lo que hacen al respecto.

Ya lo comentaba Mauricio Merino, en el 2005 la Suprema Corte ratificaba algo muy importante, que los municipios pueden darse los instrumentos propios para hacer más armónico entre los habitantes de una comunidad, del mismo municipio.

Es importante, como lo decía Mauricio, porque en algunos municipios precisamente se pescaban, por decirlo de alguna manera, de ese argumento para no regular la transparencia y la rendición de cuentas, así como para no regular lo relacionado al Servicio Civil de Carrera o a un sistema profesional de recursos humanos.

Decían: No es mi facultad o no me compete, eso tiene que ser con una ley estatal. Esto viene a ser como muy importante, es un parteaguas, no sé si en materia jurídica, porque ya los alcaldes no van a tener más justificación más que entrarle al tema, si es que en esa comunidad hay una sociedad activa que realmente empuje a ello.

Hoy en día hay poca confianza en el municipio, por ahí vemos algunos secretarios de Estado que señalan que el municipio se gastan los recursos del Ramo 33 en camionetas, y es cierto, hay casos así, pero son 2 mil 500 municipios y es mucho más complejo estandarizar este tipo de cuestiones. Entonces, no es tan sencillo.

Y les comentaba que ante tanta exigencia, ahora los municipios van a poder hacer esta tarea y se requiere voluntad política, que es un factor también significativo, fortalecer la institucionalidad a través de una normatividad y no una ley general.

Hay por ahí una opción que creo y con esto me sumo a lo que han venido comentando Mauricio y otros compañeros, de que no es conveniente una ley general para esta materia.

Se halla por ahí una iniciativa de reforma al 115 que contiene lineamientos de transparencia, ahorita está en comisiones, es muy probable que a finales de año, según hemos escuchado, se decida si procede o no.

Esta iniciativa para el caso de los municipios, los estados ya tienen sus leyes estatales, pero la mayoría garanticen la transparencia y rendición de cuentas.

Quizá le falte agregarle algunos lineamientos básicos, pero logrando esto sería un gran paso. Si se aprueba el tema se convierte en una obligación atender, que se sumaría al derrumbamiento del obstáculo por generar o 'autodarse' un reglamento municipal en materia de transparencia de rendición de cuentas.

Y si se logra, habría un respeto a las características propias del Federalismo, que son muy importantes y que ahorita lo vamos a comentar.

El mensaje que nosotros queremos dar es que sí a la transparencia y rendición de cuentas, desde la Constitución; principios generales sin cargar tanto el andamiaje jurídico que por sí en algunos casos ya es muy pesado, pero no a una Ley Federal porque va en contra del Federalismo, ya lo comentaban, a pesar de que las frustraciones y hechos lamentables nos tientan a ello.

Una ley general limita, constriñe, elimina la creatividad regional para abordar el tema, eso es fundamental, impide la competencia entre estados y municipios; los políticos viven muchas veces o basan sus plataformas de propuesta precisamente en la competencia, quitarles una vía para competir sería constreñir.

Hoy las reformas que se están dando en Jalisco o en algunos otros estados es gracias a esa competencia y esa presión que hace que la sociedad jalisciense o los sectores académicos digan: si allá tienen esto por qué yo no puedo tenerlo. Y así pasa de municipio a municipio.

Obviamente hay mucho camino por transitar, pero se está dando este movimiento.

Ya hay leyes estatales que obligan a transparentar y rendir cuentas, en todo caso hay que mejorarlas, Jalisco ya está mejorando esa ley.

En otros estados no hay leyes de transparencia, pero caerán tarde o temprano porque la inercia va hacia allá, simplemente en Chihuahua ya hay debate, está un poquito más cercano a la meta, que es tener una ley, en los otros estados se sigue todavía debatiendo esto.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



ifai

194

La mancha roja, como se ve en el mapa, está creciendo y eso es en tan sólo dos o tres años que empezó todo este show, por llamarlo así, de la transparencia y la rendición de cuentas. Hace cinco años este tema no existía.

Una ley general vemos nosotros que no creará una cultura cívica y precisamente eso es lo que debemos ir generando con lo que ya se tiene.

Además, podrá haber una ley general, pero si no está anclada en una cultura con tendencia, ya no digamos consolidada porque para eso falta mucho, pero que tienda a consolidarse, esa ley dará mucho de qué hablar, y pasará como con muchas otras leyes federales que también tenemos en materia ambiental, en materia de derechos laborales de los niños, etcétera.

La recomendación de CINTRA es que enriquezcamos lo existente; lo que estamos construyendo, lo que se está ahorita elaborando. Reconozcamos que hay avances en la materia y en los estados, y hay también obstáculos por ahí, que los costos en Guanajuato son caros para acceder a la información o para tener aunque sea el proceso, ya no digamos la documentación.

Pero en otros estados no es igual o no es tanto así. A lo que voy es que hay avances. El intercambio de experiencias y el ejercicio comparado de gestiones, ya lo comentaba, genera riqueza invaluable. Diseñemos incentivos que reconozcan y premien las buenas acciones y programas a nivel local.

Comentaba algo muy importante Aimée, habría que resaltar el reconocimiento de organizaciones como la CONAM, que es la Conferencia Nacional de los Municipios que se acaba apenas de fusionar. Era receso a un gran debate que ha habido, pero que puede ser un gran incentivo para los mismos municipios, desde la misma CONAGO, es decir, generar herramientas de competencia en estos campos, inclusive de la política, independientemente de los que podamos hacer desde la sociedad civil, como es CINTRA, como son las evaluaciones que a veces hace 'Atlas' y Limac, incluso el mismo Tecnológico de Monterrey.

La elaboración de reglamentos, tipos de reglamentos modelo, de hacerle saber al gobernante: ¡Mira!, nosotros somos sociedad en el municipio tal, y tenemos esta ley tipo. ¿Qué tanto te acercas o a dónde quieres llegar con esa ley tipo, crees poder alcanzar?

Y ese es un proceso que genera más elementos de riqueza dentro de la misma comunidad, a la par que va enriqueciendo la cultura. Diseñemos más herramientas de seguimiento para el ámbito local, hay muy pocas todavía en esta materia, y creemos que deben existir mucho más.

El campo de la transparencia y de la rendición de cuentas, el derecho de acceso a la información da para mucho, y apenas estamos evaluando algunos de ellos muy básicos. Apoyemos los procesos locales de transparencia. A veces hay notas muy buenas de acceso a la información que generan algunos grupos civiles, y lamentablemente no encuentran la resonancia que deberían de encontrar.

Y obviamente el lado oscuro, por llamarlo de alguna manera, se fortalece otra vez y le gana la fuerza blanca, por ponerlo en blanco y negro.

Ese tipo de procesos hay que identificarlos, hay que apoyarlos, hay que generar un banco todavía más de buenas prácticas y para que en donde haya retrocesos, tengan de donde consultar.

En CINTRA creemos que la exigencia de la sociedad es la que debe marcar hasta dónde debe de llegar la transparencia y la rendición de cuentas. Los valores propios de quienes sustentan los cargos públicos son alimentados por la cultura existente, y enriquecidos por una ley general y una ley municipal. Así creemos nosotros que debe ser.

Este camino es largo, sinuoso y peligroso, pero creemos nosotros que conducirá al arraigo de valores que hasta hoy muchas leyes no han logrado consolidar.

Ahí lo dejamos, y agradezco la atención.

**Ponente: Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)**

Hemos asistido a un banquete. Yo diría que no una lluvia de ideas, sino una tromba. Me siento especialmente privilegiado de haber escuchado a funcionarios, Comisionada Presidenta, Consejero, expertos estudiosos del tema que nos ocupa. María, Ramón, Juan Francisco, Sergio, Aimée, Jaime, de veras gracias por su presencia.

Y celebro por otro lado la presencia y saludo con especial afecto al talentoso politólogo y amigo tan querido, Mauricio Merino Huerta, MMH, el auténtico MMH, le decimos sus amigos.

Se ha dicho casi todo. Yo he hecho, mientras hablaban nuestros amigos, una selección ya mucho más acotada de lo que yo quiero subrayar, y que eventualmente creo que queda en el tintero, aunque realmente es ya muy poco.

Lo primero que quiero decir es que yo conceptualizo las leyes de transparencia como un reto a la teoría de los pesos y contrapesos de las democracias.

Hay, ciertamente instituciones de la democracia directa que se suman a los sistemas de pesos y contrapesos, hay ciertamente, digo, diseños institucionales en la democracia que nos hacen pensar que mecanismos de democracia directa se suman a los sistemas de pesos y contrapesos, pese a que en general la teoría de los pesos y contrapesos se ha referido a las instituciones representativas.

En la Ley de Transparencia tenemos un mecanismo de contrapeso directo y eso es lo que lo hace tan novedoso en el mundo, y lo que me hace tan entusiasta hoy sumarme a un esfuerzo tan valioso como es el que realiza el IFAI y especialmente mis colegas y los

funcionarios de la institución y las instituciones hermanas en la Federación mexicana.

Un dato que yo quise obtener para entender este proceso fue, era ver qué países del mundo tienen esto. Aquí están los 60 países con leyes de transparencia, son 60 de 193, el 31 por ciento de los países del mundo.

Si ven en negritas, sólo Colombia, Belice, México, Panamá, Perú, Ecuador, la República Dominicana en el concierto latinoamericano tiene Ley de Transparencia, siete países de América Latina.

Ciertamente es interesantísimo observar cómo los países nórdicos son los que inauguran esta práctica, pero de manera también especialmente reciente.

Suecia en 1766, por supuesto, eso es una cosa aparte, ya los suecos tienen la transparencia en el DNA, en 1951, Finlandia; 64, Dinamarca; 66, Estados Unidos; Noruega, 1970.

Digo, entre paréntesis, que el otro día estuve en una reunión en Pennsylvania en donde me decía un amigo Norteamericano.

- ¿Cuántas solicitudes llevan?

- Pues, 80 mil en dos años.

- ¡Mira!, *per cápita*, ustedes deberían de llevar un millón de solicitudes, no 80 mil.

Digo, ¡sí Chatol!, nada más que ustedes llevan 40 años con su ley. Mejor dime cuántas solicitudes llevaban en 1968, dos días, dos años después de que se abrió la experiencia para poder realmente hacer una comparación *per cápita* que tenga una pertinencia. En fin, es un fenómeno novedoso.

En la siguiente gráfica se puede observar que el fenómeno es extraordinariamente novedoso en el mundo, estamos discutiendo algo que realmente está arrancando en el mundo, por eso es que me es tan grato observar que haya mexicanos que saben tanto de este tema y a los que tenemos tanto que aprender.

Vean ustedes, en el año 2000 había 41 países con Ley de Transparencia, hoy son 60, pero en 2000, hace cinco años había 41, y en 90 había 15. Es decir, que el 75 por ciento de las leyes de transparencia en el mundo son de 90 para acá y, el 32 por ciento de las leyes del mundo de 2000 para acá.

Entonces estos debates tienen una frescura fabulosa que por supuesto reta especialmente a la inteligencia y a la capacidad analítica.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

196

En el mapa se observa algo, islas de transparencia, ciertamente ya todo Norteamérica, una isla de Sudamérica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y por ahí la República Dominicana, Jamaica, Zimbabwe y Sudáfrica, una islita en África; Asia prácticamente sólo la India, Uzbekistán, Tayikistán, Pakistán es otra isla, ciertamente, Oceanía sería otra; Europa obviamente, excepto la isla de la opacidad alemana como se puede observar en el mapa.

Cuando uno ve la realidad mexicana, pues observa algo parecido. En primer lugar un fenómeno extraordinariamente reciente, de las 23 leyes de transparencia, seis son de 2002. En este cuadro podemos ver algo que es muy peculiar, cómo las leyes en México han optado por distinguir entre el plazo de la entrada en vigor y el plazo para el derecho al ejercicio.

Ya aquí les pongo el ejemplo de Sinaloa. En Sinaloa el plazo para la entrada en vigor fue de un día, pero el plazo fue de dos meses, para la preparación natural de logística, administrativa, para echar a andar la ley.

En Aguascalientes se optó por lo inverso, la entrada en vigor se tardó cinco meses y medio y después el plazo para ejercer el derecho ningún día, en fin.

Lo que quiero aquí expresar, porque este es un cuadro estrictamente de las fechas de publicación, es que en 2002 vinieron seis leyes de transparencia, cinco estatales, Jalisco y Sinaloa inaugurando esto en el país, después ocho en 2003, nueve en 2004 y una en 2005.

Y si uno ve el mapa, creo que no coincidimos en Tabasco, porque creo que Tabasco todavía no tiene Ley de Transparencia; podemos ver que hay una isla sureña todavía de opacidad. Chihuahua, las Baja Californias, Hidalgo.

Pero es interesante observar, por ejemplo, en la estadística del IFAI vemos como el sur es la zona del país que menos solicitudes hace, sí, también tiene una gran concentración el DF.

Acaso el hecho de que no haya Ley de Transparencia en estos estados, contribuye entre otros factores, son zonas muy marginadas socialmente, en donde no hay mucha posibilidad de utilizar la computadora como mecanismo de acceso, es cierto.

Pero por otro lado habría que presentar como hipótesis, si la ausencia de Ley de Transparencia también ha impedido una socialización amplia conjuntamente entre IFAI y órgano local para promover el uso de la ley.

En el siguiente cuadro podemos ver la evolución del porcentaje de la población mexicana que tiene acceso a este instrumento, con la peculiaridad zacatecana, puesto que el presidente don Jesús Manuel Mendoza me decía que los sujetos obligados ya están sujetos a la ley en cuestiones de obligación de transparencia, pero todavía no los ciudadanos tienen acceso a ese derecho.

El hecho es que hoy en día, como pueden ver en el cuadro, después de Tamaulipas, el 54 por ciento de la población mexicana tiene acceso a este derecho.

Solamente 54 por ciento, pensando que ciertamente Quintana Roo, México, Tlaxcala, Nayarit, Puebla y Sonora, ya tienen Ley de Transparencia pero no está en vigor el derecho propiamente.

Y Yucatán que lo ha hecho por plazos, 11 municipios en una primera etapa, ocho en la segunda y 87 en la tercera, hasta junio del 2006.

Esto supone que estamos en el arranque de una experiencia y por eso es que les adelanto un poco la respuesta que yo daba a la pregunta original. Creo que es un poco prematuro contestarnos a la pregunta, pero me parece muy pertinente, sin embargo, lo que he escuchado en esta Mesa y me ha ayudado a aprender de veras, de las alternativas que hay, porque sí estoy convencido después de escucharlos, de que una reforma constitucional que estableciera esos mínimos sería sin duda la salida mejor para respetar nuestro pluralismo federalista y a su vez subirle el nivel de exigencia al fenómeno.

Algo que me preocupa de las leyes de transparencia en principios es que solamente 21 de los 23 casos tengamos órganos de acceso a la información, porque es muy difícil que si no hay órgano, por ejemplo, haya promoción de la cultura de la transparencia.

¿Quién la hace si no hay un encargado de empujar la carreta?

Aguascalientes ciertamente fue la tercera Ley de Transparencia, no tenía quizá la acumulación de información que después se produjo en la experiencia estatal, pero quizá sea imperdonable para Tamaulipas y para Veracruz.

Este es un asunto que me parece fundamental y quiero concentrarme precisamente en esa variable en el siguiente cuadro. Los 21 órganos de acceso a la información.

A mí me parecen muy graves algunos elementos que están en este cuadro, que se desprenden de la ley y quiero pensar en términos estrictamente políticos.

En primer lugar la integración del Pleno, el número de integrantes del Pleno, aquí podemos ver, es la primera variable. Tenemos 18 miembros en el Distrito Federal, ciertamente esto está a punto de ser modificado, precisamente un caso extraordinariamente anómalo.

Hay algunos estados que tienen número muy pequeño y número par, con lo cual invitan al empate y a que el presidente desempate; entonces, el presidente es clave porque si tiene voto de desempate, en un número par tan pequeño como es cuatro, por ejemplo, las cosas como que apuntan para que el que decide realmente sea en casos muy clave, el presidente.

El periodo de gestión. Me detengo en Tlaxcala que también es interesante. Es el estado donde los integrantes del Pleno son seis, pero es curioso, el periodo de gestión es de un año y es un cargo honorífico.

Es decir, el encargado de este órgano no recibe remuneración alguna, es honorífico y dura un año.

Bueno, qué profesionalización puede haber en este órgano con este arreglo institucional, por supuesto que ninguna. Está hecho para que no funcione, no nos hagamos tontos.

Jalisco es un caso peculiar. Aquí tenemos distinguidas personalidades de Jalisco. Porque sólo el presidente tiene una remuneración. Esto invita a que realmente los encargados de los órganos no estén especialmente avocados, con profesionalidad y con concentración a estas labores. Y hago una reflexión parentética. Despues de estar mes y medio en el IFAI y de haber vivido ya una inmersión agresiva y un bautizo de fuego, veo con enorme satisfacción, y debo decir orgullo como Comisionado del IFAI, que mis colegas Marván, Guerrero, Gómez Robledo, Aguilar Álvarez, y ciertamente López Presa, quien renunció al cargo, han sido personas decididamente comprometidas con los valores que impulsa la Ley, aun cuando la institución no es autónoma en los términos en que se suele comentar.

Yo me pregunto ¿qué es mejor? Y lo hemos visto, Mauricio, esto lo hemos discutido a rabiar con los órganos electorales. Ya tienen autonomía en los estados, pero a la hora que se 'cuotean' entre partidos la selección hace un cochinero tan notorio, que echan a perder el diseño institucional.

Ciertamente, Sergio decía es que un mal diseño institucional, es gravísimo. Lo es. Pero a un excelente diseño institucional metanle gente que no está cabalmente comprometida con el impulso a la ley, y se vuelve finalmente el asunto de la autonomía una regresión. Y yo quisiera ver con buena fe, no sé si con ingenuidad, la propuesta que se hace de que el IFAI sea autónomo, a cambio de ropa nueva.

Porque si vemos el modo en que órganos incluso se renuevan totalmente, no siempre permitiendo acumulación de información y experiencia institucional, y en algunos estados especialmente lo hemos visto, no siempre escogiendo a través de las cuotas partidarias, a la gente mejor capacitada.

Obviamente yo no voy a hacer un juicio sobre mi nombramiento. Yo puedo hacer uno sobre Marván, Guerrero, Gómez Robledo y Aguilar Álvarez. Pero han sido, insisto, gente extraordinariamente comprometida. Y me temo que pueda haber una bola ensalivada cuando se quiere autonomía institucional, porque por otro lado incomodan personajes que conducen a las instituciones.

transparencia  
Semana Nacional  
2005



ifai

198

El otro tema clave en este sentido estrictamente político, es el mecanismo de nombramiento. ¿Qué tiene que ver con esto?

Esto ya lo analizaba la Presidenta del Instituto queretano, y me parece clave, distinguir siete modelos en donde hay un modelo, el tercero y el sexto, en donde solamente tienen un caso; y Guanajuato en donde cada uno de los poderes del estado designa un consejero, y el titular del Ejecutivo designa además al Director General. Entonces son los poderes los que actúan.

Mientras que en el Distrito Federal, que es el otro caso único, el Ejecutivo designa tres consejeros, el Judicial tres, el Legislativo cuatro. Cada uno de los cinco órganos autónomos designa uno. La sociedad propone tres, que deben ser aprobados después por la asamblea legislativa. En fin, esto ya está en vías de ser modificado.

Casi cualquier modelo puede resultar pervertido por la mala política, y casi cualquier modelo que percibamos que no es muy virtuoso en términos de diseño, puede generar efectos virtuosos. Por eso es que creo que es tan importante prácticamente en cualquier modelo que se utilice, hay unos mejores que otros, que la sociedad civil, organizada y quienes están preocupados por la transparencia, estén especialmente atentos, y generen un contexto de exigencia a quienes van a tomar la decisión.

En Jalisco acabamos de ver un caso patético de un joven experto en materia electoral, exasesor de Mauricio Merino, iba a ser Consejero Electoral, ya estaba todo platicado entre los partidos políticos, y de último minuto el arreglo cambia, entran las cuotas, y agresivamente irrumpen la política, la mala política al proceso de toma de decisiones, que sin duda va a afectar al órgano electoral jalisciense.

Me pregunto si eso no está pasando también en el ámbito de la decisión política para los órganos de acceso a la información.

El siguiente punto tiene que ver con las atribuciones de los 21 órganos. No me detengo mucho aquí. Y sí me concreto sin embargo, a mencionar algo que ya se dijo en la Mesa, que tiene que ver con los partidos políticos.

Tenemos 21 casos. En once, el órgano tiene autoridad sobre los partidos para que, en caso de un recurso, se pueda acceder a esta información y en diez no.

Es decir, el país está partido en dos en este punto, que es absolutamente clave y que claro son los partidos los que diseñan la ley, los que han optado por tomar estas decisiones.

A nivel Federal debo decir que a mí sí me inquieta un asunto que está en la Ley, no tanto en la decisión que acaba de tomar hace poco el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y es el hecho de que ciertamente aquí están no en lo Federal porque es a través del IFE como se realiza la transparencia, como sujeto obligado propiamente.

Pero lo que el Tribunal estableció fue que una vez que concluya un proceso de fiscalización es cuando ya se tiene acceso a la información. Es decir, que por ahí por marzo de 2007 podemos pedirle a los partidos las facturas de lo que gastaron en medios masivos de comunicación durante el proceso electoral del año 2006.

Y esto, digamos, esto lo establece el artículo 11 de la Ley de Transparencia Federal y me parece todavía que quizás pueda ser interpretado en otro momento por el Tribunal, porque va a *contrario sensu* de la propia Ley.

En la Ley, si tú hiciste un gasto ayer yo te puedo ir a preguntar hoy que me des una copia del documento. No así para los partidos que van a estar rindiendo cuentas a la autoridad electoral y hasta que concluya el proceso fiscalizador, sujeto incluso a revisión jurisdiccional, se pueda abrir a la transparencia. Me parece pues que aquí quizá haya una ventana de oportunidad para que el Tribunal redefina.

La otra variable que quiero discutir rápidamente con ustedes, que solamente Jalisco, Tamaulipas y Sonora posibilitan del uso del medio electrónico para hacer solicitudes. Y esto tiene, esto es muy importante, paradójicamente, porque en algunos estados se establece, por ejemplo en Quintana Roo, pero corríjanme si me equivoco, que tiene que ser quintanarroense para hacer una solicitud de información. Es decir, si eres sonorense tú no puedes.

Ahora, pero si no hay solicitud electrónica pues para el caso casi que es lo mismo, porque si estoy en Sonora y quiero saber de Querétaro o de Puebla, pues tengo que ir allá o tengo que mandar mi solicitud. En fin, se dificulta la cosa.

Creo que de ahí la enorme relevancia de que en el futuro logremos las autorices correspondientes a través del INFOMEX generar un sistema que produzca un contexto de exigencias mayúsculas.

La otra variable que aquí discuto es el tiempo de respuesta. Uno diría que qué maravilla que Jalisco, Aguascalientes y Nayarit tengan cinco días hábiles para responder. Me pregunto sino están violando todo el tiempo la ley.

Me pregunto, por otro lado, si Querétaro con 30 días naturales, Jesús, no es una crítica a mi querido colega Jesús, sino a la ley, tenga un plazo tan amplio para los sujetos obligados obviamente.

Y Veracruz no lo establece, que es lo peor de todo. Claro, sino dice nada pues vamos viendo.

En fin, no me detengo mucho más, creo que un poco pensando en voz alta respecto de lo que aquí se ha dicho respecto de estos mínimos que debería establecer la norma y después hago una última reflexión sobre eso, creo que el principio de gratuidad debe estar incluido ahí, no sé si tiene el estatus, Sergio, tú considerarías que tiene este estatus, digamos.

Pero lo dijo el Consejero, cobrar por la solicitud, pero algunos estados te cobran por la búsqueda, es decir, que si el dato que me estás preguntando está aquí en el cajón izquierdo, pues por estirar el brazo te voy a cobrar.

El principio de máxima publicidad en la interpretación de la norma me parece fundamental, no sé si esto debiera estar en la Constitución, que se permita el uso de medios electrónicos, igual no les encanta a mis amigos, pero el que los requisitos de acceso a través del sistema te pidan identificación o sin sistema, identificación oficial, firma, huella digital, domicilio ubicado en la entidad federativa. Creo que esto debería desaparecer.

Se ha dicho aquí, es realmente todavía en la cultura de nuestra desconfianza hacia las instituciones públicas, creo que hay que proteger al ciudadano y de ninguna manera pedirle, exigirle esto y creo que sería un estándar.

Quizás otros datos no tengan este estatus pero sí quiero hacer dos últimos reflexiones políticas, estrictamente política.

Una es cómo hacer que el órgano de acceso a la información que carece de medios eficaces para obligar al cumplimiento de la ley utilice el instrumento de salida al público. Este es un tema que tiene que ver con la autoridad moral de las autoridades.

Es decir, si la ley te dice: puedes salir al público a decir, a balconejar, a sacar al balcón a una autoridad que se niega a cumplir con la ley y acatar tus resoluciones, pues tienes que tener un estándar de moralidad muy alto.

No me imagino a Mario Villanueva dirigiendo un Instituto de Transparencia saliendo a decir: Sociedad, castiguen a este individuo porque es oscuro, en fin.

Creo que un tema que tenemos que discutir es cuál debe ser la estrategia de los órganos de transparencia de acceso a la información pública, en la utilización de este instrumento político que es absolutamente delicado.

Si sales mucho a decir que no respetan la ley, pues desgastas tú capital, es como el niño que grita: ¡Ahí viene el lobo!, todo el tiempo. Cómo utilizar con prudencia y con energía esto es especialmente complejo.

Mi última reflexión es esta, estoy de acuerdo totalmente con lo que aquí se ha dicho, someto a su consideración crítica esta última reflexión.

Yo creo que sí efectivamente hace falta una reforma constitucional que establezca unos mínimos y creo que es la gran idea que yo me llevo de esta Mesa, pese a que me llevo muchas y estoy muy agradecido por ello.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

200

Creo, sin embargo, que las autoridades y los órganos de acceso a la información debemos creernos entre nosotros un contexto de exigencia respecto de lo que dicen nuestras leyes, respecto de lo que resolvemos, respecto de las estrategias que seguimos y también hacia los otros actores políticos.

Yo veo con entusiasmo, por ejemplo, que el presidente del órgano de Coahuila me hace ver que hay una iniciativa que están impulsando ellos para mejorar su ley, es decir, para subirle los estándares desde su propia lógica y desde su ámbito de acción.

Jalisco mismo que arrancó esta experiencia, ya derogó la anterior Ley, entiendo, lo decías Aimée, y ya lo ha perfeccionado.

No esperemos a que existan estos, trabajemos por estos consensos, eventualmente para esta reforma constitucional que creo que sería extraordinaria para el país, pero creo que hay otros campos de acción política que debemos de explotar que son la trinchera local y la coadyuvancia con nuestras instituciones hermanas para empujar, empujar y empujar la transparencia a través de mejores leyes.

#### Presentador:

Me permito leer las preguntas a cada uno de ustedes.

Al doctor Merino le preguntan, ¿en un aparente Federalismo no sería congruente una eficaz centralización que un falaz Federalismo en materia de transparencia y acceso a la información?

A la Comisionada María Pérez. Me llama la atención que proponga que los sindicatos sean sujetos obligados. ¿Cuál sería el fundamento para llegar a esta medida?

Al consejero Izaguirre. Si en Guanajuato se cobra por el acceso a la información, ¿qué está haciendo el organismo al cual usted pertenece, para contrarrestar esta situación?

Para el doctor Escobedo. Está bien un Federalismo en esta materia. ¿Pero cuáles son esos elementos esenciales que regir una ley local de transparencia para hacer de la misma una norma eficaz del derecho de acceso a la información?

Para el doctor López Ayllón. ¿Cuál es su punto de vista respecto a la constitucionalización del IFAI como órgano autoridad para los tres Poderes de la Unión?

Aimée Figueroa. ¿Qué límite tienen los municipios en su facultad reglamentaria en acceso a la información, cuando existe previamente una ley local?

Para Jaime Villasana. ¿Cuáles son los municipios que han avanzado y son ejemplo a seguir en el tema de transparencia?

Y finalmente, para el Comisionado Lujambio. Por parte de los comisionados de Transparencia de Reynosa, Tamaulipas, preguntan que en base a la reestructuración operativa del IFAI, ¿por qué la desaparición de la Dirección de Vinculación con Estados y Municipios, considerando que los municipios son los núcleos de organización política que mayor apoyo requieren en este tema?

### PONENTE: Mauricio Merino Huerta. Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)

Muy bien, pues igualmente breve que mi primera exposición. Primero de nuevo muchas gracias, gracias Lujambio por tu calidez pública. Es obvio que somos buenos amigos.

La pregunta que me han formulado suena como ideológica, no quiero ofender desde luego a quien la formuló ni mucho menos, pero suena como ideológica, como el Federalismo falaz.

Entonces, eso entraría, me obligaría a entrar a una discusión de otro orden, que sale de hecho de la lógica de la Mesa.

Yo personalmente soy un convencido del Federalismo desde hace muchísimos años, diría toda mi vida profesional, académica, la he dedicado al estudio del Federalismo y en particular de los gobiernos locales y lo he hecho porque estoy también persuadido de que en el Federalismo están buena parte de las explicaciones de lo que este país es, pero sobre todo de lo que este país puede ser.

El ejemplo más maduro, más claro que tengo a la mano es la construcción de la democracia misma. La forma en que México ha transitado a la democracia, y la forma en que ha adoptado esa democracia, es el producto directo -esta es mi hipótesis- de la existencia previa del Federalismo. Fue una transición de la periferia al centro, y hoy estamos viendo cómo este tipo de nuevos fenómenos que apuntan hacia la consolidación de este régimen, también están llevados de la mano del Federalismo.

Entonces, pasar por encima del Federalismo, además de que sería ahistórico, y en ese sentido una torpeza monumental, haría que se perdiera una enorme riqueza para el futuro institucional del país.

Así que esa es mi respuesta sincera, quizá tan ideológica como la pregunta que se formuló para mí.

Ahora, aprovecho mis tres minutos si me dan licencia, sólo para hacer un apunte, porque no resisto la tentación de hacerlo.

Yo creo que es muy importante advertir que detrás de este fenómeno de la transparencia tiene que estar la sociedad, y que esa es una tarea, todavía no está suficientemente consolidada. A mí me llama mucho la atención, y lo digo con todo respeto, ellos hablarán después, y entonces tendrán la oportunidad de rebatirme, que Juan Francisco y Sergio López Ayllón, justamente dos de los protagonistas de la creación del

IFAI y de la Ley de Acceso a la Información Pública, hayan mencionado los dos que ven con angustia, con preocupación o no sé si hasta con enojo, que el tema se adopte porque es políticamente correcto.

Juan Francisco y Sergio, qué bueno que se vea como algo políticamente correcto. Yo diría que si lo que les preocupa es que pierda precisión, si lo que les preocupa es que pierda calidad, tienen toda la razón. Pero si lo que les preocupa es que se vuelva un asunto más popular, entonces, con todo respeto y amistad, creo que están equivocados, porque de eso se trata.

Yo veo con alarma no solamente los datos que mencionó Lujambio, comparando con el 68 de Estados Unidos es buen punto; 80 mil solicitudes en lo que va de existencia de la ley. Lo que veo con más alarma es la concentración geográfica de estas solicitudes. La verdad es que me parece un dato central, para evitar un soliloquio de especialistas en la materia que nos hablamos unos a otros, mientras que la sociedad corre por otra vía. Cuando hablamos de política de transparencia, no sólo nos referimos a los matices, a los cuidadosos perfiles jurídicos que este asunto debe adoptar, sino también la manera en que el Estado debe asumirlo para que los ciudadanos se adueñen de este tema.

Y partir del supuesto contrario me parece por lo menos, lo digo respetuosamente pero con claridad, me parece una ingenuidad. No es verdad que la sociedad ya se haya adueñado del tema, ya esté utilizándolo, ya haya corrido inmediatamente a obtener la información, a utilizarla con propósitos democráticos. No, no es cierto eso.

Y entonces, utilizar también al Federalismo, plantear una política de transparencia de orden federal por cada una de las entidades y por cada uno de los municipios, no por el gobierno nacional. Tenemos problemas incluso con la adopción de estos términos, de tan torturados que los tenemos durante tantos años.

Tomar una política de transparencia de carácter federal en la correcta acepción de este término me parece absolutamente central. Fíjense, 50 por ciento, tomo los datos del IFAI hasta el 31 de marzo de este año; 50 por ciento de todas las solicitudes planteadas ante el IFAI, no tengo los datos de los Institutos correspondientes a los Estados, son del Distrito Federal; 13.5 por ciento del Estado de México.

Lo que quiere decir que alrededor de 65 por ciento más o menos corresponden a la zona metropolitana de la Ciudad de México; 9 por ciento de todas las solicitudes se han presentado en Jalisco, en Puebla, en

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

Nuevo León. Y de ahí para abajo, ninguna de las entidades, incluso las más audaces en materia de transparencia, han representado más del 2.4 por ciento del total de las solicitudes en todo el país.

Me parece que este dato no puede pasar inadvertido. Si a esto se agrega además que el tipo de sector, tal como lo presenta el IFAI, que ha venido presentado solicitudes, está evidentemente relacionado con los intereses profesionales de esos grupos, y entonces vemos que los académicos son los que más preguntan, los periodistas y los empresarios que agregados, representan de nuevo paradójicamente, junto con los propios funcionarios públicos que preguntan a otras dependencias de lo que están haciendo, representan el 75 por ciento de las solicitudes totales que se han presentado hasta ahora desde que la Ley de Acceso a la Información existe.

Entonces, nada más quería hacer esta acotación porque me parece políticamente correcta. Es decir, creo que efectivamente es necesario llamar a la sociedad. Creo que es necesario ir por ella. Creo que es necesario advertir que se trata de un asunto que sino cuenta con el respaldo no de una pequeña élite, sino del conjunto de la sociedad mexicana metida de lleno en el asunto de la transparencia, insisto, podemos caer, de verdad, en el riesgo de un soliloquio caro, complejo desde el punto de vista jurídico y al final poco útil para la consolidación de la democracia de México que creo que es el espíritu que todos compartimos al final del día en esta Mesa.

**PONENTE. María Pérez Cepeda. Comisionada Presidenta del estado de Querétaro en materia de Acceso a la Información**

La experiencia en Querétaro cuando se pide información a los poderes o a las universidades respecto de los sindicatos, automáticamente es en el sentido de que esa información no se puede dar, de que si se da información de prestaciones a los trabajadores sindicalizados, de que si se sabe que tienen más días de vacaciones o que tienen más prestaciones los trabajadores del sindicato del Poder Legislativo que los del Poder Ejecutivo, automáticamente es, como les digo, de negar la información.

Yo creo que ciertamente se tiene que trabajar en la cultura de la transparencia por parte también, digamos, al interior de los sindicatos, también de alguna forma pues si se reciben recursos públicos, yo creo que tenemos que trabajar mucho en eso.

Hay sindicados que efectivamente publican sus contratos colectivos de trabajo incluso en Internet. Otros, en donde los trabajadores ni siquiera tienen derecho de saber cuáles son el total de sus prestaciones porque pues eso le costaría mucho dinero al estado.

Entonces, como les digo, ha habido incluso solicitudes de trabajadores sindicalizados que quieren saber qué derechos tienen porque no los conocen, no son públicos estos contratos y automáticamente los pides o los piden a los poderes y se niega, alegando esta cuestión de la tensión en las relaciones con estos organismos, básicamente.

Bueno, por eso yo hablaba de que también es importante que los sindicatos sean transparentes, que haya acceso a la información de, precisamente de la información de los recursos que manejan ellos.

Básicamente sería esa la conclusión.

202

**PONENTE: Ramón Izaguirre Ojeda. Consejero del Instituto de Acceso a la Información Pública del estado de Guanajuato**

Muy rápido, ¿qué se hizo en torno a esto del cobro y qué se está haciendo?

Lo que se hizo es, la ley prevé, lo cito expresamente, “el acceso a la información pública es gratuita, salvo que las leyes fiscales establezcan el pago de un derecho”.

Cuando empezaron a trabajarse las leyes de ingresos de los municipios a finales del año pasado, se habló con buena parte de los cabildos y obviamente con el Congreso local, se logró, por ejemplo, que la ley del Ejecutivo no lo contemplara, no contemplara el cobro y que alrededor de la mitad de los municipios, de los 46 municipios no lo contemplaran. Lamentablemente buena parte de ellos, insisto, cerca de la mitad sí lo contemplaron.

¿Qué estamos haciendo? Bueno, pues estamos haciendo un trabajo para proponer una reforma a nuestra ley que no sólo contemple esto, o sea que establezca la gratuitidad desde la ley y no deje abierta la puerta a que las leyes de ingresos lo permitan, sino que de paso haga una revisión de estos aciertos y errores que hemos tenido al cabo de casi dos años, entre otros, por ejemplo, tenemos procedimientos jurisdiccionales diferenciados, un procedimiento jurisdiccional para el solicitante de información, otro para la autoridad con autoridades diferentes que revisan estos procesos, el propio nombramiento de nosotros los consejeros y del Director General, las facultades de ambos órganos.

Queremos proponer una reforma a la Ley de Justicia Administrativa para que el contencioso administrativo no revise estas decisiones y no porque no tengamos una autoridad que nos revise, sino para no complicar más este proceso.

Concretamente lo que estamos haciendo es proponer una reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública del estado para que cierre la puerta a este tipo de cobros y establezca la gratuitidad en todos los casos.

**PONENTE: Juan Francisco Escobedo Delgado. Profesor de la Universidad Iberoamericana**

Yo lo que quisiera plantear ya como cierre son dos cosas: para empezar este debate no se agota aquí y en efecto, yo coincido con Alonso, me parece que los sí o los no a la pregunta son precipitados, ambos.

Yo diría, primero, no le exijamos demasiadas cosas al presente ni le exijamos demasiadas cosas a la Ley de Acceso a la Información o a las leyes de acceso que no están diseñadas para todo, no son leyes omnicomprensivas.

No son la panacea ni la ley del Estado para resolver todos los problemas históricos relacionados con un ejercicio patrimonialista del poder. Es decir, vamos por partes.

Las leyes son leyes que tutelan el derecho de acceso a la información y que por extensión puedes ser consideradas como leyes de transparencia y por extensión, sólo en una interpretación *latus censo*, también pueden considerarse como creadoras de mecanismos adicionales de rendición de cuentas en un esquema vertical.

Pero cuidado, las leyes de acceso a la información no son leyes que estén diseñadas ni pretenden satisfacer o colmar todas las exigencias que desde la sociedad, la ciudadanía, los medios, hay que hacerle al poder público.

Es decir, no es lo mismo ni el derecho de acceso ni la transparencia ni la rendición de cuentas.

Entonces, lo primero que es importante es situar la perspectiva y la justa dimensión de las leyes de acceso de los órganos de los procedimientos en el contexto de la rechazura de las instituciones de este país.

A una Ley de Acceso no se le puede pedir que responda a los problemas históricos de fiscalización o a los problemas de rendición de cuentas, porque hay que inscribirla en una perspectiva sistémica de un sistema estatal o nacional o federal, da igual, no nos entrampemos en galimatías, para que haya una efectiva rendición de cuentas, para darle una dimensión pública al poder público, para que al final el poder sirva a la gente. Entonces, esto es lo primero que yo quisiera decir.

Porque le estamos pidiendo demasiado a la Ley de Acceso a la Información, hay leyes de las contadurías mayores, hay leyes orgánicas de los congresos, está el papel controlador del Congreso.

Es decir, hay que ver esto en una perspectiva completa y en esto me parece que el IFAI tendría que hacer una tarea clave.

Yo creo que también hay que poner un piso mínimo en todos los funcionarios de los órganos de atención o

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

204

de tutela del derecho de acceso a la información, acerca de qué estamos hablando, en dónde están situados y hacia dónde va eso.

Es una primera cosa que me gustaría decir con toda claridad. Es decir, esto no va a sustituir al resto, es cómo ensamblamos esto en el proceso de desarrollo institucional inacabado, cómo lo conectamos con un efectivo proceso de discusión y de construcción del Federalismo, es decir, esa modernidad inacabada del Siglo XIX que estamos discutiendo y que tenemos que ponerlos al día, porque lo que se hizo en México es centralismo en el nombre del Federalismo.

Entonces, hay que poner, hay que volver a situar las cosas en una dimensión distinta con perspectiva histórica.

Y finalmente, porque nunca se acaba el debate y ese es el punto fino del debate, que estamos de acuerdo en no estar de acuerdo para continuar el debate.

El modelo. A mí me parece que los datos que Alonso Lujambio nos ha puesto en la mesa sobre el estado que guarda el arreglo o diseño institucional en el país y en el mundo sobre la tutela del derecho y acceso a la información, nos dan elementos muy importantes para atrevernos a construir el híbrido, porque aquí no es un modelo puro, es el híbrido que mejor sirva a los propósitos del derecho de acceso a la información y no hay que tenerle miedo al tema ni de la imitación ni ayudarle al Federalismo, al final con perspectiva histórica digamos algo.

México nunca ha construido del todo sus cosas, a partir de sus propias circunstancias, ya nos criticaba Todquevil en la democracia en América que tú has citado en tus libros y yo en los míos en el sentido de que copiamos el Federalismo norteamericano, pero no nos trajimos ninguna de sus costumbres ¿no es cierto?

Entonces, qué tenemos. Bueno, son procesos miméticos, de vanguardia, de simulación. Comentábamos aquí Mauricio y yo, de regresión. Ojalá y todo se hubiera copiado, pero ha habido coartadas para no hacer bien las cosas.

En fin, tenemos de todo. Los elementos están puestos. Ahora, cierro mi comentario con dos cositas rápidas.

Uno, me parece que sí hay consenso en algo en este momento, y yo me atrevería a decirlo, primero porque no estoy ahí, es que el IFAI tiene funciones no escritas para conducir, para coordinar o por lo menos para convocar a este debate inacabado, innecesario en este país sobre éste y otros temas. Yo creo que ese es el consenso. El IFAI tiene que hacerlo.

Segundo, cuando yo hablaba antes, porque esto tiene que ver con la pregunta de un desarrollo institucional y legal en este campo en cuatro velocidades, pueden ser más, no es piñón fijo el desarrollo en México de este asunto, en cuatro velocidades que se caracterizan por otro componente. Y voy a poner dos ejemplos, de la presencia menor, mayor, de la sociedad o de segmentos de la sociedad en estos procesos.

Primero, yo no creo en la presencia total de la sociedad. Eso no se ve en ninguna parte del mundo. En lo que yo creo es en la presencia de masa crítica, de sectores críticos capaces de darle seguimiento a las cosas. Y pongo tres ejemplos.

Uno, Sinaloa. Fue una decisión del gobernador hacer la ley sin que hubiera ahí el más mínimo debate público sobre el tema, y sin que hubiera ahí la más mínima masa crítica que le diera seguimiento a la ley. Hacen una ley, controlan el Congreso,

dicen hágase esta ley. Y después, no hay la suficiente prestancia en mis queridos amigos comisionados, y entonces el tema entra en el descrédito y entra en el empantanamiento, porque no hay masa crítica, simplemente fue la decisión de un gobernador que, porque era políticamente correcto ponerse en esa frecuencia lo hizo, y entonces como no coinciden los procesos, también tenemos procesos que se desacreditan.

Y yo acabo de ir a Sinaloa y estoy viendo, esto va de regreso, porque ahí estuvimos. Va de regreso porque se desacreditó, porque no hubo masa crítica, Fue simplemente una decisión del gobernador que controlaba el tema. Alguien le vendió la idea, se la vendió muy bien, la promocionaron como la mejor ley del país, la mejor ley de Latinoamérica, y entonces resultó que no era cierto.

Segundo ejemplo. Nunca se sabe cuál es la masa crítica que se necesita. Esto es muy difícil evaluar. Si sólo bastan dos, uno, cinco o quinientos.

Morelos. A mi juicio Morelos tiene uno de los mejores diseños institucionales ideales del país. Pero el asunto fue, sólo se quedó en un acuerdo entre las élites políticas, sin que hubiese suficiente masa crítica para empujar la aplicación de la ley, vigilar el cumplimiento por parte del Instituto. Además estuvo precedido de una reforma constitucional.

Entonces están ahí varados, esperando que alguien venga a echarle recursos, porque todo se reduce o lo reducen a recursos. No hay la suficiente prestancia para desencadenar o reactivar una discusión pública sobre el tema, para articular la masa crítica que le dé soporte a este asunto, y las élites que aprobaron la reforma constitucional y la ley estatal dicen, bueno, pues ustedes no tienen la estatura suficiente y entonces ya cumplieron, políticamente correcto.

Ya cumplieron y entonces a ver cómo desempantanamos un proceso que tuvo los mejores augurios, la mejor expectativa, y está ahí, en un *impasse*. Si quieren más ejemplos, los podemos comentar en el café o en los pasillos.

**Ponente: Sergio López Ayllón. Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)**

Voy a ser muy breve.

Todo depende de lo que se entienda por constitucionalización. Si es simplemente subir el modelo indicativo del diseño del órgano, tipo IFE o tipo

CNDH, probablemente sea una idea, digo probablemente sea una buena idea. Si es darle autonomía constitucional, tengo muchísimas dudas de carácter jurídico, político e institucional, no los voy a desarrollar, simplemente no me parece que sea la mejor opción un solo argumento.

Si para cada uno de los problemas de este país vamos a necesitar órganos constitucionales autónomos, pues entonces uno para los indígenas, para las mujeres, para los niños, para los viejitos, en fin.

¿Cuál es la condición de creación de un órgano constitucional autónomo? Me parece que son condiciones muy específicas, muy concretas; los que existen tienen una razón muy concreta de ser y no necesariamente es el modelo a seguir en este asunto, particularmente porque, insisto, hay otras instituciones que con los incentivos y el diseño adecuado pueden coadyuvar a construir esto.

Y la segunda, muy rápido, para contestar al profesor Merino, es decir, sí dije lo que dije justamente en el mismo sentido, me preocupa que es políticamente correcto porque no hay una base social, el derecho de acceso, la transformación de esto apenas, más bien yo me atrevería a decir que la masa crítica es mínima, lo vemos y tenemos un montón de indicadores y justamente, siempre lo he dicho, así como nos llevó 30 años o más construir la democracia en este país y todavía tiene sus asegures, es decir, la construcción de una cultura de transparencia de rendición de cuentas, de acceso va a ser larga, es decir, por definición.

Y lo que tenemos que hacer es ir construyendo las bases institucionales, pero que por mejor que las construyamos sino hay una sociedad activa que pueda y sea capaz de utilizar estos derechos en el sentido democrático, pues no vamos a ir muy lejos.

Aquí las instituciones juegan un papel fundamental pero, insisto, no son sólo ellas, sino también la capacidad que se tenga de detonar los procesos sociales.

**Ponente : Aimée Figueroa Neri. Investigadora de la Universidad de Guadalajara**

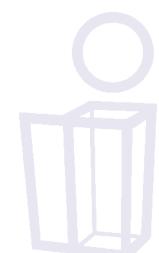
¿Qué límite tienen los municipios en su facultad reglamentaria cuando hay una ley local? Yo creo que no estaríamos hablando de un límite, sino de una delimitación.

Tal como lo dijo ya Sergio, las leyes generales o las leyes locales marco, lo que hacen es delimitar las competencias de qué le toca a uno y qué le toca a otro:

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

206

facultades, potestades de este tipo; con lo cual el municipio no quedaría limitado en el sentido negativo de la palabra de encorsetado, de hecho la Ley de Transparencia no impide que después cada sujeto obligado o cada organización o cada detalle como es la materia de archivos no pueda ser regulado, entonces no existiría esa limitación, insisto, en el sentido de negativo.

Voy a aprovechar para dejar en el aire una cosa en la que estoy en desacuerdo con el Comisionado, el que Alemania no tenga una ley, como mencionó, no significa que sea opaca. Lo que sucede ahí es que en el Federalismo que ellos viven han facultado, otorgado a los '*lender*', y en algunas otras ocasiones se regula a través de ordenanzas municipales.

Incluso hay recientemente la posibilidad de que yo pregunte sobre mi vecino, su declaración de impuestos sobre la renta, tengo derecho a saber cuál fue su declaración, en qué términos lo hizo y cómo lo hizo a lo mejor una justificación como que está evadiendo impuestos y, claro, aquí el fisco es muy duro. Nada más esa precisión.

Insistiría en que el que no esté regulado algo no significa que no exista, no haya esta voluntad. Igualmente cuando dicen: es que con tanto número de leyes está garantizado tanto municipio y tanta población su derecho al acceso a la información. Yo opinaría como Sergio López que está la Corte, o sea esto es una garantía fundamental, está la Suprema Corte de Justicia, está en la Constitución Federal con lo cual de alguna forma indirectamente lo tendríamos garantizado.

Y también nada más para dejarlo en el aire, el tema de la transparencia y el carácter público en cuestiones de recursos públicos, las finazas, sean de los partidos políticos, de elecciones, lo que sea. Es muy delicado cuando el proceso no es concluido porque hay un abuso de los medios de información y un ventaneo público quizás inadecuado con cosas que son menores y que posteriormente son solventadas sin ningún problema.

#### Ponente: Jaime Villasana Dávila. Gerente del programa México ICMA

La pregunta era de ¿Qué municipios han avanzando y que son ejemplos para la transparencia?

El programa CINTRA, como lo comentaba al principio, evalúa la transparencia, no la corrupción en los municipios y pretende establecer nada más una plataforma básica, una plataforma de partida para ver o tener indicios, no es una herramienta absoluta, inclusive va mejorando.

Y quien la debe de aplicar son los organismos civiles o cámaras empresariales, etcétera. Y créanme que en algunos estados no hemos podido entrar precisamente porque falta la construcción de esa masa crítica que ya mencionaron por aquí y pongo nombres y apellidos.

En Tlaxcala por ejemplo, en Hidalgo, en Tabasco nos ha sido muy complicado convencer a organismos civiles y a cámaras empresariales de que se sumen a ejercer este derecho de al menos una mayor transparencia de sus autoridades.

Son complementos que tienen que ir también avanzando a la par de que la legislación jurídica va avanzando.

En base a esta herramienta, los primeros municipios o los que están ranqueados en número uno está Chihuahua, está Guadalajara y si mal no recuerdo está San Pedro.

Y es cierto, han hecho en estas administraciones muchas aportaciones, pero la pregunta de los 64 mil, ¿continuarán estas voluntades políticas en los trienios por seguir?

El siguiente paso es la institucionalización a nivel local de estas buenas prácticas que ahí sigue siendo el paso de la muerte.

Y quisiera poner dos ejemplos que de alguna manera creo que vale la pena comentar.

El pasado enero en Guadalajara se llevó a cabo una reunión en Mazamitla, para definir una serie de indicadores en la ciudad de Guadalajara.

Invitaron a los medios de comunicación y al que quisiera ir y obviamente los indicadores te sirven para conocer información de tu municipio. ¿Cuánto cuesta la pavimentación, el metro cuadrado, el bacheo, la reparación de luminaria?, era un ejercicio inédito desde nuestro punto de vista de ICMA lo que estaba aconteciendo.

¿Saben cuánta gente de la sociedad participó ante esta apertura de puertas que raras veces se abren? Nadie, los medios de comunicación fueron a hacer las entrevistas en la mañana y en la noche y se acabó, cuando tenían la puerta abierta para participar en ese diseño y conocer a profundidad lo que había dentro del municipio y se quedó una oportunidad ahí en el tintero.

¿Cuándo creen ustedes que otros políticos que puedan venir se van a animar a hacer ese tipo de cosas sino encuentran un eco de parte de la sociedad? Ahí nosotros tenemos que estar muy atentos cuando este tipo de ejercicios, que nos abran poquito la puerta hay que meternos hasta la cocina para que sea un incentivo de las mismas autoridades.

Y otro ejemplo rápidamente que quiero comentar y que creo enriquecer la idea de Juan Francisco.

Miren esto es de complementos, va la ley, va una mas crítica y van otras decisiones incluso de carácter político, incluso administrativos.

Por ejemplo en Querétaro, me llama mucho la atención, entró una iniciativa para poder hacer una auditoría de fiscalización municipal, en todos los

municipios hay contralorías municipales, pero el contralor en la mayoría lo asigna el alcalde y quien revisa las cuentas al interior del Gobierno es el mismo contralor.

Y con esta auditoría iba a haber una mayor independencia, es decir, se iba a poder complementar el esfuerzo con la Ley de Transparencia que había en ese estado y con el Reglamento de la Comisión de Transparencia que hay. Desafortunadamente y por cuestiones políticas y partidistas esta iniciativa ha encontrado resistencias para poderse aprobar.

Ahí es otro ejemplo que quiero agregarlo a lo que comentaba Alonso, de que a veces las perversiones políticas o partidistas tienden a perjudicar una buena toma de decisiones.

**PONENTE: Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)**

Voy a contestar esta breve pregunta que me hacen. Quiero hacer sin embargo un comentario sobre lo que dice Aimée. Creo que es hora ya de terminar con esta percepción paternalista de que lo que cae en manos de la prensa puede ser mal utilizado y puede ser tergiversado, para eso existe el debate público, la crítica, la confrontación de ideas.

Si lleváramos al extremo la idea que tiene Aimée sobre la transparencia de los partidos políticos en el sentido de que observaciones no solventadas pueden ser mal interpretadas y, en consecuencia, generar un problema, pues entonces todo órgano público puesto que está en algún momento sujeto a una auditoría no debiera nunca abrirse en transparencia a las solicitudes de información que se le solicitaran.

No estamos hablando de solicitudes de información sobre el proceso de auditoría, sino del ejercicio cotidiano del gasto que en todo caso pueden estar ejerciendo los partidos políticos.

Respondiendo a la pregunta sobre la presunta desaparición de la Dirección de Vinculación con Estados y Municipios. Que bueno que nuestros amigos de Reynosa, Tamaulipas formulan esta pregunta.

No desaparece propiamente la Dirección de Vinculación con Estados y Municipios y, en todo caso, la importantísima función relevantísima, estratégica para el IFAI que cumple.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



208

Déjenme hacerles mi reflexión personal, pero que a caso la compartan también mis colegas.

La Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios y la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales probaron durante dos años tener zonas de encuentro y desencuentro que volvían ineficaz la labor de una y de otra.

En consecuencia, su fusión tiene por objeto ser mucho más eficaz la labor, tanto de vinculación con la sociedad que tiene un espacio por definición territorializado, con las instituciones territorializadas del Federalismo.

Claro que las decisiones son difíciles, pero no por ser difíciles no se toman. Evidentemente que una fusión suponía la desaparición no de una función, sino una dirección.

Yo estoy cierto, absolutamente cierto de que Ricardo Becerra, que es un político de altura, sabrá, junto con Ángel Trinidad, que está comprometido, nuestro Secretario Ejecutivo, al igual que los comisionados, con nuestro vínculo tan estratégico con los estados y municipios, sabrá insistir, darle una convicción política virtuosa y extraordinariamente eficiente al vínculo que debemos de cultivar más y más entre el IFAI y sus instituciones hermanas en los estados y municipios.

Quiero amigos, finalmente agradecerles a todos su paciencia. Ha sido una Mesa larga pero muy fructífera, muy productiva, y gracias de veras por su atención.



transparencia  
2005 Semana Nacional  
ifai

## **PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL OBSERVATORIO CIUDADANO PARA LA TRANSPARENCIA**

### **ENTREGA DE RECONOCIMIENTOS PARA LOS PONENTES**

**PONENTES:**

**Luis Gustavo Parra.**

**Benito Nasif.**

**Sergio López Ayllón.**

**Ricardo Becerra.**

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

#### Ponente: Gustavo Parra.

Buenas tardes a todos. Agradecemos su paciencia y su permanencia.

Nosotros queremos presentar ante ustedes en este marco, por supuesto agradecemos este gran espacio que nos ha otorgado el IFAI, no solamente al Observatorio y sus fines, sus objetivos, sino un estudio que hemos realizado, que precisamente va en la línea de lo que en la anterior Mesa se comentaba, que desde la sociedad aportar, desde la sociedad participar en la evaluación y en la elaboración de metodologías. En la elaboración de estudios que permitan indicarnos más científicamente y más objetivamente cómo estamos en este tema y cómo vamos en el avance de una cultura de transparencia que ciertamente no se ha consolidado en el país.

El Observatorio Ciudadano para la Transparencia es una asociación civil que busca, entre otros objetivos, promover la cultura de transparencia, el desarrollar metodologías, indicadores que permitan evaluar la calidad y cantidad de información de los sujetos obligados, que está realmente disponible en distintos medios, así como el desempeño, la eficacia de los procedimientos de acceso a la información y sus resultados en las distintas entidades, municipios y por supuesto, a nivel de la Federación.

Esos son nuestros objetivos, quienes lo conformamos, además de quienes estamos en esta Mesa, es el doctor Salvador Nava de la Universidad Anáhuac del Sur, y por supuesto una serie de investigadores, de personas, profesionales a quienes hemos apoyado en la realización de este estudio y a quienes también agradecemos, como lo son Mauricio Portugal, Cecilia Toledo y Adriana Galván que con su trabajo lo hicieron posible.

Doy la palabra al doctor Sergio López Ayllón, quien nos hablará de la metodología implementada.

#### Ponente: Sergio López Ayllón.

Pues a mí me toca la parte más aburrida y luego Benito les va a dar la parte divertida, pero creemos importante ser muy transparentes en lo que hicimos, en lo que no hicimos y por qué lo hicimos.

Simplemente anunciar que hay una nota metodológica y que los resultados detallados del estudio están disponibles en Internet, en la página del Observatorio y que esta presentación pues busca únicamente darles algunos elementos para que entiendan qué fue lo que hicimos y cuáles son sus principales resultados.

¿De dónde partimos? Pues que la mayor parte de las entidades federativas, 22 más la Federación, tienen ya leyes de acceso a la información y todas ellas contienen esta parte que se ha denominado como *obligaciones de transparencia*, es decir, esta información que se comprometen a poner en Internet a disposición de cualquier persona sin que medie una solicitud y que fundamentalmente tienen que ver con indicadores de gestión.

Sin embargo, esta idea buena que recogen todas las leyes no sabíamos en qué grado se estaba cumpliendo y qué tanto habíamos avanzado en esta materia.

Entonces, planteamos este estudio, en primer lugar con el objetivo de evaluar comparativamente cómo los estados han venido cumpliendo con esta obligación,

212

pero y aquí la primera peculiaridad del estudio, haciendo la diferencia por poderes. Es decir, viendo de manera independiente el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y algún municipio de cada entidad federativa.

Pero tenía un segundo objetivo que me parece también relevante, es ver qué ha sucedido en aquellos estados que no tienen ley. Esto para poder determinar qué tan importante o qué tan determinante es una ley en hacer avanzar estas cuestiones.

Finalmente tener una metodología que nos permita en el futuro seguir haciendo el mismo tipo de mediciones y entonces tener marcadores en el tiempo para poder saber si en un año, en dos o en cinco estamos mejor, peor o igual o qué está sucediendo.

Finalmente, por rigor, destacar que el estudio no evalúa la totalidad de la transparencia y el acceso a la información. Es decir, que hiciéramos que esto se viera como una evaluación completa de si una ley funciona o no funciona, tiene un objetivo limitado pero muy preciso y es medir qué tan bien están cumpliendo los estados en materia de obligaciones de transparencia, a través de la identificación de un cierto número de variables que nos parecieron significativas.

Identificamos para cada uno de los poderes, cuatro variables que son comunes a todos, que las tienen ahí, si hay un directorio de servidores públicos, si se pone cuánto ganan, si están informando cuál es su presupuesto, cómo lo gastan y cuáles son los convenios o contratos que se celebran.

Y adicionalmente a estas cuatro que verificamos en cada poder, identificamos dos específicas a cada uno de ellos para tratar de medir cierta especificidad.

En el caso del Ejecutivo y de los municipios si encontrábamos en sus páginas los trámites y los programas que ejecutan. En el Judicial si hay las sentencias y si encontramos también los informes anuales de los presidentes. Y en el caso de los legislativos si podíamos encontrar iniciativas de ley y la lista de asistencia de los diputados.

A partir de la identificación de estas variables, entre el 20 de mayo y el 9 de junio realizamos las visitas a las páginas de Internet para cada uno de los estados e hicimos una segunda visita de verificación para ver si nuestros resultados estaban bien, entre el 17 y el 20 de junio ya no revisamos todo, simplemente revisamos 10 estados.

¿Cómo calificamos este asunto para cada variable? Le signamos una calificación muy sencilla que es, uno, cumple. Pusimos en algunos casos puntos cinco y medio, está la información, pero realmente no está completa o está muy agregada y entonces realmente no se puede saber, es decir, hay un esfuerzo pero no es completo; y cero cuando encontramos que no estaba la información que debería estar o no estar.

Finalmente esto se estandarizó sobre cien para facilitar. Y si vemos la siguiente lámina, ésta es la matriz, para cada estado hay una matriz con estas calificaciones que encuentran ustedes en la página de Internet del Observatorio y lo que les va a presentar el doctor Nasif, en la del IFAI también lo van a encontrar, ya nos hicieron favor de subir esta información.

Lo que el doctor Nasif va a hacer a continuación es presentarles los resultados agregados de este estudio.

## Ponente: Benito Nasif.

Muchas gracias. Bueno, esto es lo que salió. –se refiere a la gráfica presentada– Este indicador es un indicador agregado, incluye a los tres poderes de todas las entidades federativas y del Gobierno Federal.

Incluye, como decía, a todas las entidades federativas del país, a las 32 y al Gobierno Federal, es un promedio de las calificaciones obtenidas por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en cada uno de estos ámbitos regionales de gobierno.

Ahí donde dice Federal se refiere al Gobierno Federal, no al Distrito Federal, esta información desafortunadamente fue reportada en un diario de circulación nacional como si fuera el Distrito Federal. En realidad el Distrito Federal que aparece en nuestro estudio, no aparece como líder en transparencia, sino ligeramente arriba del promedio nacional, con una calificación del 54.2 sobre cien. Y el promedio nacional es del 42.8.

Lo que vemos aquí claramente son los grandes contrastes, las cinco unidades de gobierno que mejores resultados obtienen de acuerdo con nuestra prueba de transparencia y las cuatro entidades que están más rezagadas.

Vemos aquí a los líderes y a los coleros, por así decirlo, y vemos al Gobierno Federal encabezando nuestra, digamos, la liga de transparencia de este país, con un puntaje de 96.7 sobre cien, 96.7 por ciento.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

214

Si nos movemos a la siguiente lámina. Empezamos a desagregar las calificaciones por poderes en cada una de estas unidades de gobierno. Y aquí tenemos al Poder Ejecutivo, otra vez el Poder Ejecutivo del Gobierno Federal aparece como el líder en transparencia, acompañado de estados como Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Sinaloa.

Y por otro lado vemos estados que en nuestro estudio, nuestros indicadores reportan un avance prácticamente nulo en materia de, en términos de poner a disposición a través de medios electrónicos información crucial para alcanzar un puntaje aceptable de transparencia.

En estados como Baja California Norte, Campeche, Guerrero, Nayarit y Oaxaca aparecen entre los más bajos.

Es interesante llamar la atención sobre un hecho y es que el Distrito Federal, que se encuentra arriba del promedio en materia de transparencia, cuando tomamos los tres poderes, cuando aislamos nada más el Poder Ejecutivo Federal, el Distrito Federal cae significativamente abajo del promedio, el promedio está en 41.7 por ciento y el Distrito Federal obtiene 38.9.

Si pasamos a la siguiente lámina, podemos ver el lado más opaco de los gobiernos de este país, que lamentablemente son las legislaturas; las legislaturas en general obtienen los promedios más bajos comparado con los otros poderes. Vemos cómo la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores aparecen como líderes en materia de transparencia, pero con un promedio más bajo que el Poder Judicial y que el propio Poder Ejecutivo.

Las legislaturas estatales que han tomado pasos decisivos en términos de poner a la disposición del público información crucial son Chihuahua, Guanajuato, Jalisco Michoacán y Querétaro. Las más rezagadas son la legislatura del Estado de México, la de Nayarit y la de San Luis Potosí.

La siguiente lámina, que es la tabla comparativa de los poderes judiciales. Aquí vemos que los poderes judiciales de la Federación y el estado de Querétaro alcanzan el nivel máximo en términos de nuestros indicadores de transparencia. Es importante tomar en cuenta que no pusimos la tranca tan alta. Estos indicadores pueden perfeccionarse y volverse más exigentes.

Pero aun sin hacerlos tan exigentes, vemos el rezago considerable en que se encuentran estados como Colima, Guerrero, Hidalgo, Sonora y Tamaulipas. Se reporta una calificación de cero, en términos de acceso a la información.

Finalmente, déjenme mostrarles la tabla comparativa de las calificaciones por municipio.

Los municipios aparecen como bichos raros en nuestro estudio, porque hay municipios con calificaciones perfectas, y como voy a mostrarles en un momento, en estados en donde ni siquiera existe Ley de Transparencia, como es el caso del municipio de Chihuahua, la capital del estado del mismo nombre, donde no existe una Ley de Transparencia y que sin embargo, el estado y el municipio en particular, alcanzan calificaciones muy, muy competitivas, que los ponen entre las entidades y municipios líderes en términos de transparencia.

Municipios como Colima, Sonora, Yucatán son los que destacan. Y asimismo tenemos municipios en estados que tienen Ley de Transparencia, que han expedido una Ley de Transparencia, que tienen la calificación más baja posible,

## Presentación del Programa

cero, en términos de acceso a la información, en Baja California Sur, en Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala.

Agregando esto en una tabla comparativa de niveles de gobierno, vemos cómo los promedios en municipios, estados, nos muestran el hecho de que tengamos municipios que por iniciativa propia se abren, y ponen información al alcance del público, los coloca como líderes a los municipios de estos estados en términos de transparencia. No es una muestra representativa de todos los municipios. Es una selección de municipios importantes en estas entidades federativas. No quiere decir que todos los municipios tienen en promedio mejores calificaciones en transparencia.

Los estados y sus promedios son más bajos que los municipios, y vemos claramente ya en cifras, que los poderes legislativos son realmente el lado opaco de las unidades de gobierno en este país.

¿Qué podemos concluir de estos datos?

Tenemos una lista interesante de conclusiones. Primero, si hay una relación entre tener una Ley de Transparencia y conseguir mejores indicadores o una mejor calificación en transparencia. De hecho, la relación es incluso más cercana, ¿por qué? Las relaciones entre el tiempo que ha pasado desde que se expidió la Ley de Transparencia y los indicadores de transparencia. A mayor tiempo, van mejorando los indicadores de transparencia.

Sin embargo, la relación no es directa. Hay estados que emitieron leyes de transparencia, entidades federativas que emitieron leyes de transparencia y que siguen teniendo indicadores muy bajos. Incluso estados que los emitieron mucho tiempo antes y no han mejorado. Lo que nos permite decir que contar con una Ley de Transparencia no es condición suficiente para conseguir avances reales.

La Ley es un instrumento poderoso, pero es un instrumento limitado al mismo tiempo para conseguir avances reales en la implementación de políticas de transparencia.

Además de la Ley, es necesario un compromiso, una voluntad para asignar recursos, para crear infraestructura de manera que se pueda poner en práctica en forma efectiva una política de acceso a la información.

Podemos decir que los resultados del estudio son un poco decepcionantes, la gran mayoría de las unidades

de gobierno que se sometieron a los criterios del estudio están con una calificación reprobatoria.

Existen grandes diferencias entre los estados y entre los poderes de los estados, no se está avanzando de forma homogénea, hay un grupo de entidades y poderes que van rezagados en este proceso de hacer más transparente al Gobierno.

Y resulta preocupante que sean aquellos que son los encargados de aprobar la legislación en materia de transparencia los que peores resultados están reportando hasta ahora, que son las legislaturas.

Los municipios, un grupo élite de municipios en este país ha logrado avances significativos, pero estos avances parecen progresar, independientemente de lo que pase en el resto de las entidades, independientemente de si existe una Ley y tiene que ver más bien con condiciones políticas locales y con lo que llamamos aquí voluntad política, que parece ser realmente o la variable crucial en el caso de los municipios y también en el caso de las entidades federativas.

**Presentador:** Muchas gracias. Hay algunas preguntas, ¿en dónde se puede conseguir o consultar este diagnóstico, este estudio?

¿Quién patrocina este Observatorio Ciudadano para la Transparencia?

Una pregunta muy directa para el doctor Nasif, ¿en qué fecha fueron tomados los datos para generar las estadísticas que muestran?

¿Si existe una estandarización respecto del formato y contenido de las publicaciones?

**PONENTE: Gustavo Parra.**

Sobre las dos primeras estará y de hecho ya está disponible en la página: [www.observatoriotransparencia.org.mx](http://www.observatoriotransparencia.org.mx) y también en la página del propio IFAI está esta misma presentación ya disponible.

Sobre la segunda. Este Observatorio pues tiene o se patrocina, está auspiciado con recursos propios de quienes integramos esta asociación y en algunos casos particulares nos ha apoyado la Fundación Konrad Adenauer por ejemplo, y también las propias instituciones de las que formamos parte, es decir las instituciones académicas.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



Entonces si alguien se interesa por obtener más información del Observatorio, con todo gusto al final de esta presentación estamos a su disposición.

Te pasaría, Benito, el micrófono para la tercera pregunta.

**Ponente: Benito Nasif.**

Fue una pregunta muy concreta. Y la información ya la había dado Sergio López Ayllón, son dos observaciones. La primera se realizó del 20 de mayo al 9 de junio y la segunda visita a las entidades seleccionadas aleatoriamente, del 17 al 20 de junio del 2005, en este año todo.

**Ponente: Sergio López Ayllón.**

Nada más precisar que en el estudio detallado para cada estado aparece la fecha en que se realizó la visita y las páginas de Internet que se visitaron, es decir, esta es una información que pueden ustedes encontrar.

Aquí simplemente hay que tomar en consideración que Internet es un objetivo móvil, entonces lo que es cierto un día, no es necesariamente cierto el día siguiente y por eso tomamos la precaución de señalar exactamente cuál día fue el que visitamos la página y qué páginas visitamos.

Porque, bueno, esto ya no lo dijimos, pero en algunos casos hay una sola página, en algunos otros hay varias páginas, en fin, hay muy poca homogeneidad en la manera en que se presenta la información. Esto es un factor importante que hay que considerar.

**Presentador:**

Llegaron dos más. Le preguntan al doctor Becerra ¿Cuál es su opinión en cuanto a la relevancia de este diagnóstico? y ¿existen resultados de años anteriores y si pueden agregar datos comparativos en la información y en forma continua, para que esta permanezca?

**Ponente: Sergio López Ayllón.**

No hay datos comparativos que conozcamos y este es justamente uno de los objetivos de este estudio, es empezar a poner marcadores en el tiempo que nos permitan tener comparaciones.

**Ponente: Ricardo Becerra.**

Rápidamente. Decir que por un lado el IFAI reconoce en estos esfuerzos ese acompañamiento intelectual que es absolutamente indispensable para que el tema se instale en la conciencia de cientos o de miles.

Es decir, si el tema del acceso a la información no está acompañado de estudios, investigaciones, evidencia empírica sobre transparencia, difícilmente vamos a

poder consolidarlo y hacerlo parte de nuestra cultura cívica y nuestro ejercicio intelectual.

Digamos, esta es una de las primeras aportaciones, no es la más exhaustiva, pero sí es una de las más significativas y es el segundo apunte por la calidad de los investigadores.

Es en verdad muy sintomático que gente de la talla de Sergio, de Benito, del diputado Parra, de Salvador Nava estén comprometidos con estos ejercicios.

Anima que gente de esa calidad nos acompañe en la reflexión y en la generación del contexto de exigencia y esa es la tercera reflexión.

Estos estudios lo que generan es eso. Un contexto de exigencia, es decir, que los gobiernos, aquellos que están practicando o han dejado de practicar esta política de transparencia se sientan observados y sientan ese orgullo o esa vergüenza pública de estar en uno u otro lugar del ranking.

Con este tipo de ejercicios y de esfuerzos que, además, son meritorios porque salen en buena parte de la bolsa de nuestros compañeros, creo, se genera un estándar de exigencia pública y política que estamos necesitando mucho, sobre todo, en el tiempo y las coyunturas que se avecinan.

En particular, el tiempo electoral que viene en el cual necesitamos todos que este tema esté en la conciencia, digamos, en el bulbo raquídeo de los políticos, en el hipotálamo de los políticos y los candidatos en este trance y estos estudios refuerzan esta intención.

## Presentador:

Llegó una pregunta de último momento, dirigida a Gustavo Parra.

Considerando que hay mejores experiencias para la conformación de órganos de transparencia en el país, ¿habría la posibilidad de reformar la Ley de Transparencia del Estado de México?

## Ponente: Gustavo Parra.

Específicamente respecto al Estado de México, de hecho hay reformas, nuestra Ley aprobada el 18 de marzo del 2004, la reformamos hace unos meses, precisamente para precisar aspectos que tengan que ver con el Instituto de Transparencia estatal y su autonomía presupuestal, porque por ahí lo estaban sujetando y estaban dejándolo sin posibilidad realmente de acción.

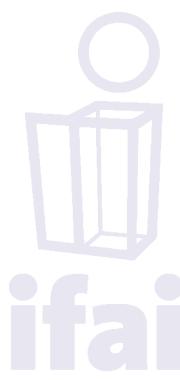
Por supuesto, el ejercicio legislativo es inacabado, permanente y necesaria su actualización, también tenemos que esperar a que empiece a funcionar, concretamente en el Estado de México el 22 de julio a nivel estatal es posible ya hacer solicitudes de transparencia y con esto vamos a tener también elementos suficientes para en su momento mejorar nuestro marco jurídico.

## Ponente: Sergio López Ayllón.

La idea es simplemente ir estableciendo parámetros que permitan, por un lado medir, pero más allá de medir, que permitan ir contribuyendo a generar esta cultura de transparencia de la que tanto hemos hablado, particularmente a lo largo y a lo ancho del país en cada una de las entidades federativas y en cada uno de los municipios que son los retos que tenemos adelante.

# transparencia

## 2005 Semana Nacional



# MESA 7

## TRANSPARENCIA Y LEGITIMIDAD: LA FISCALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

### Ponentes:

**Andrés Albo Márquez.** Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE).

**Elías Cárdenas Márquez.** Representante del Partido Convergencia ante el IFE.

**Rafael Hernández Estrada.** Representante del PRD ante el IFE.

**Iván Jaimes Archundia.** Representante del PRI ante el IFE.

**Rogelio Carbajal Tejada.** Representante del PAN ante el IFE.

**Arturo Zárate Vite.** Periódico El Universal.

**Luis Carlos Ugalde.** Consejero Presidente. Instituto Federal Electoral (IFE).

**Horacio Aguilar Álvarez de Alba.** Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).



**Ponente: Andrés Albo Márquez. Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE)**

Agradecer al IFAI la amable invitación que hizo al Instituto, desde luego a Luis Carlos Ugalde y a un servidor.

Yo quisiera hacer una reflexión, traigo un texto sobre el camino que ha recorrido el Instituto Federal Electoral en el tema de la transparencia.

Una condición necesaria de los régimenes democráticos es la transparencia de las acciones y decisiones del Gobierno, así como la publicidad de las mismas.

En México el proceso de democratización ha girado en torno a lo que hoy puede llamarse elecciones limpias y transparentes, donde los resultados reflejan fielmente las preferencias ciudadanas y existe la certeza de que cada voto cuenta y se cuenta bien.

Hablar de transparencia electoral significar remitirse al IFE, la transparencia en las actividades del Instituto nos conduce a los procesos electorales y al manejo de los recursos que éste ejerce.

Por otra parte, nos remite a la rendición de cuentas a que están obligados los partidos en su calidad de entidades de interés público, así como a las tareas de intermediación que realiza en el Instituto entre partidos y ciudadanía.

Así, la rendición de cuentas para el Instituto es una moneda con dos caras: por un lado encontramos la fiscalización y por otro la transparencia, ambos elementos transitan de la mano y pueden verse reflejados en tres etapas de nuestra vida institucional.

La primera se caracterizó por entender la transparencia como un elemento fundamental de los procesos electorales, vía la ciudadanización y la estricta vigilancia de los partidos políticos.

La segunda etapa queda identificada como la entrada en vigor de la Ley y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información, con estas nuevas reglas el Instituto coloca a la transparencia como el eje rector de todas sus acciones.

Una tercera etapa tiene que ver con las perspectivas a futuro o posibles rumbos que puede tomar la transparencia en el Instituto y paralelamente la de los partidos políticos en su vinculación con los ciudadanos.

En estos tres momentos pueden resumirse en acciones para elevar la transparencia en el manejo de los recursos, tanto del Instituto como de los partidos políticos, así como los mecanismos de difusión que se han implementado para los informes anuales y de campaña, y recientemente de precampañas.

Quisiera ocuparme brevemente de estos tres momentos.

La transparencia no es una práctica de reciente incorporación al Instituto Federal Electoral, es un tema que ha acompañado la gestión del IFE, especialmente en lo relativo a la organización electoral. Algunos ejemplos:

Uno se refiere al procedimiento mediante el cual el Instituto nombra a los funcionarios de casilla, para ello el IFE generó sistemas que en época electoral se actualizan diariamente para que los servidores y partidos tengan acceso permanente al proceso de capacitación, designación y sustitución de los funcionarios de casilla.

Un segundo ejemplo es el padrón electoral. En los años 90 ciudadanos y partidos exigieron controles estrictos al padrón, dichas exigencias se relacionaban con una mayor transparencia en emisión de credencial para votar con fotografía y en la entrega de los listados nominales a todos los partidos.

Otro avance dentro de la primera etapa fue la aprobación del acuerdo en la que se ordenó la publicidad y transparencia de los actos de la Dirección Ejecutiva de Administración emitido en octubre de 1998.

Con este instrumento el IFE muestra con detalle la forma en que la institución ejerce sus recursos.

Dos últimos ejemplos de esta primera etapa son el acuerdo en el que se instruye a la Comisión de Fiscalización a difundir la normatividad aplicable respecto a la obtención de financiamiento privado de los partidos políticos y el acuerdo en el que se establece el contenido y modalidades para difundir públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos.

A partir de ellos cualquier ciudadano puede tener acceso a las aportaciones realizadas por los simpatizantes y militantes de los partidos políticos y conocer los recursos con que cuenta y el modo con que se utilizan.

Con estos ejemplos hay muchos que se pueden dar adicionalmente y dan cuenta de la transparencia en procedimientos que ha desarrollado el Instituto tanto en su gestión interna, como en lo relativo a la gestión de los partidos políticos.

A pesar de los avances logrados en materia de transparencia y de rendición de cuentas del Instituto, ahora enfrenta nuevos retos, la entrada en vigor de la Ley de Transparencia imprimió otra dinámica, ya no es suficiente la transparencia en la gestión como modelo de actividad del instituto para cumplir con este ordenamiento, se hace necesario que a la par de la actividad transparente del Instituto se garantice el derecho de acceso a la información como una política permanente.

El Reglamento de Transparencia del Instituto tanto el vigente a partir del 2002, como el aprobado el día de hoy intentan perfeccionar los mecanismos institucionales para garantizar el derecho de acceso a la información y promover la transparencia y rendición de cuentas de los partidos y agrupaciones políticas.

Sólo por citar un caso, el Reglamento de Transparencia que hace apenas dos, tres horas aprobó el Consejo General del instituto apoyado en sus atribuciones legales y en lo dispuesto por diversos criterios del Tribunal Electoral, establece un procedimiento para requerir información a los partidos políticos y agrupaciones políticas sobre el uso de los recursos públicos y privados, incluyendo los sueldos y prestaciones de sus dirigentes, la conformación de su estructura orgánica y sus órganos directivos, los procedimientos para la integración o renovación de éstos, además de la integración de su padrón de militantes.

En un esfuerzo por garantizar el pleno acceso a la información de los partidos, el nuevo Reglamento de Transparencia introduce un componente novedoso, para que adicionalmente a las obligaciones que por ley tienen los partidos políticos, ellos voluntariamente puedan publicar un catálogo de información pública, así como los expedientes reservados y confidenciales.

Esta medida permitirá a la ciudadanía que pueda tener acceso con mayor oportunidad a la información de los partidos, al mismo tiempo que va a brindar certeza sobre aquella que por su carácter reservado o confidencial no puedan entregar a los interesados.

Este es un terreno que puede ser objeto de mayor elaboración en un momento posterior, pues nos abre la puerta para construir un acuerdo IFE-partidos políticos que establezca un mínimo de información que voluntariamente puedan difundir los partidos adicional a la que por ley deben de poner a disposición de la autoridad; se hizo hoy la invitación y varios de los partidos aquí representados la han aceptado.

Antes de entrar a posibles acciones futuras, vale recordar que la historia de la fiscalización de los partidos y agrupaciones políticas en México es reciente. A nivel normativo tiene aproximadamente 15 años y de aplicación efectiva a partir de 1997, es decir, sólo ocho.

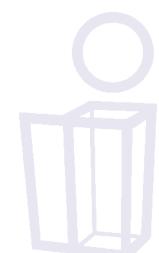
Habiendo superado satisfactoriamente la etapa de la transparencia en el proceso electoral y en la fiscalización, nos enfrentamos a nuevos desafíos que se traducen en mejorar los mecanismos de rendición de cuentas sobre las actividades de campaña y con mayor dificultad sobre los actos anticipados de campaña, es decir, las llamadas precampañas.

En el ámbito electoral, la fiscalización abarca una parte relevante del proceso de rendición de cuentas, enfocada a la vigilancia y control de los recursos de los partidos en sus actividades ordinarias y de campaña.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

A través de los mecanismos de fiscalización se garantiza que los contendientes actúen conforme a reglas preestablecidas con recursos económicos que garanticen la equidad en la contienda.

Además, se revisa que los recursos utilizados por los partidos tengan un origen lícito y sean utilizados para actividades con fines partidistas.

Es así que la fiscalización favorece la transparencia y rendición de cuentas, pues aporta mecanismos que permiten conocer los recursos que tienen los partidos cómo y en qué se utilizan.

Nuestro marco constitucional y legal contiene elementos mínimos de funcionamiento y eficacia para lograr un buen control de los recursos partidistas. No obstante, para lograr un óptimo en materia de fiscalización electoral se debe pensar en una segunda generación de reformas que permitan la mejor transparencia y rendición de cuentas de los recursos utilizados por los partidos políticos.

Ante la falta de regulación, el Instituto Federal Electoral ha tenido que avanzar por la vía reglamentaria con la implementación de disposiciones que regulan la presentación de informes anuales y de campaña de los partidos políticos, de modo que éstos cuenten con una guía contable para registrar sus ingresos y egresos, así como los lineamientos para presentar los informes correspondientes.

Ante la creciente competitividad de los procesos electorales y las nuevas prácticas y estrategias de promoción, en años recientes se ha observado un aumento de gastos debido a la necesidad de los partidos de estar presentes en los medios masivos de comunicación.

Este fenómeno también abarca los actos de promoción de aspirantes y partidos en los meses previos al registro de candidaturas ante el IFE. En otras palabras, el tema del gasto incluye también las llamadas precampañas, en este contexto la evolución de las tareas fiscalizadoras y de rendición de cuentas actualmente se traducen en acciones encaminadas a transparentar los recursos utilizados en los procedimientos de selección interna de candidatos.

Por ello, el 13 de junio la Comisión de Fiscalización solicitó a los partidos políticos un informe detallado de los ingresos y gastos que serán aplicados a sus procedimientos de selección interna de candidatos presidenciales.

En consecuencia, los partidos tendrán la obligación de detallar y justificar el origen de todos los ingresos que obtenga cada uno de sus precandidatos por cualquier modalidad de financiamiento. Además, por su importancia y efecto en la promoción de los precandidatos, se revisarán los egresos ejercidos por cada aspirante a la candidatura presidencial en los rubros de propaganda en prensa, radio y televisión, además de los anuncios espectaculares ubicados en la vía pública.

Para contrastar lo reportado por los partidos, la autoridad electoral realizará un monitoreo a medios de comunicación masiva.

La apertura y difusión de los resultados que aportarán estos informes serán de interés público. En efecto, los ciudadanos podrán conocer con cuánto dinero llega cada precandidato a la contienda interna de su partido, de dónde proviene y cómo lo gasta.

Para que los ciudadanos puedan valorar el desempeño de los partidos y de sus precandidatos, contará con información oportuna sobre los datos arrojados por

el monitoreo en publicidad, así como la relativa al origen del financiamiento.

Adicionalmente, para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas se abre la posibilidad de que los partidos y sus precandidatos reporten voluntariamente los ingresos obtenidos y gastos efectuados antes de la fecha de registro de los aspirantes.

Con las medidas tomadas recientemente, el Instituto Federal Electoral en estos temas mantiene su compromiso con la transparencia en el manejo de los recursos, la rendición de cuenta ante la ciudadanía y la equidad en la competencia electoral dentro del marco de sus facultades legales y reglamentarias.

### **Ponente: Elías Cárdenas Márquez. Representante del Partido Convergencia ante el IFE**

Agradezco, a nombre de mi partido Convergencia, la invitación a este relevante acto promovido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuyos motivos y razones esenciales son dejar constancia y testimonio de dos años de actividad al servicio de la sociedad en lo general y de los ciudadanos en lo particular, con el alto deber de cumplir con la encomienda de garantizar el acceso de los mexicanos a la información en poder las instituciones del Gobierno de la Federación y las obligaciones de las instituciones y partidos políticos de informar cabalmente a la ciudadanía de la transparencia de la función pública y rendición de cuentas para contribuir a la democratización de la sociedad, y que cobre plena vigencia el Estado de derecho.

La información es el alma de la transparencia, un régimen democrático no puede prescindir de ella. El ejercicio de esta atribución fortalece la relación del Estado y la sociedad civil, crea las condiciones de confianza y credibilidad en los gobiernos, y aún más en los gobernantes electos directa o indirectamente y sus aparatos técnicos y administrativos.

Informar oportunamente, responder con la verdad y rendir cuentas a los mandantes es un factor de la mayor importancia en la estructura de cualquier Estado con auténtica vocación democrática.

El derecho a la información fue un anhelo permanente en México, hubieron de transcurrir décadas oscuras en el pasado siglo para poder plasmar esta necesidad permanente en un régimen democrático.

Hace apenas 28 años, por primera vez, se planteó en forma tímida esta aspiración.

El artículo Sexto constitucional se asomó imperceptiblemente a la atribución estatal de garantizar el derecho a la información. Pero el régimen autocrático, hegemónico y presidencialista concedió sólo declarativamente un breve paso a esta exigencia social.

El intento no prosperó por ser contrario a la naturaleza antidemocrática de gobiernos sustentados en el manejo hermético de la información pública, concedida sólo como ritual político y escenográfico celebrado el primer día de cada mes de septiembre.

Pero en el pecado, como se dice coloquialmente, llevó la penitencia. Cuando la noche era más oscura amaneció. La voluntad política dio luz a la libertad democrática.

La apertura democrática del año 2000 fue el relámpago largamente esperado.

Dos años después, el 12 de junio de 2002 se formalizó legalmente el derecho a la transparencia y acceso a la información pública gubernamental, mediante la publicación de la ley de la materia, aún cuando ésta previa que un año después se iniciaría la entrega de la información contemplada en el artículo Séptimo, que constituye la columna vertebral del corpus jurídico.

Así, históricamente se abrió el cauce de la legalidad como conquista social. No es tarea fácil fundar la transparencia en un Estado que arrastra por tanto tiempo el burocratismo kafkiano que lo envolvió.

Además, a estos viejos vicios del hermetismo estatal, paradójicamente hay que enfrentar problemas actuales.

Uno, entre muchos, es la fiscalización de las campañas electorales que realizan los partidos políticos, y de algunas candidaturas ciudadanas pendientes de decisiones judiciales.

La Constitución Política dispone, en el artículo 41, fracción segunda, la obligación de que la ley establezca los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

En ese orden de ideas, en la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia electoral de 1996, se señaló que el espíritu de la iniciativa se hacia consistir en lo siguiente: Establecer la bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos con el objeto de dar fundamento al marco legal secundario que habrá de

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

224

contener dicho sistema, además de puntualizar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos en campañas electorales.

Los montos máximos que podrán tener las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, y las correspondientes sanciones ante el eventual cumplimiento de las reglas del financiamiento.

Tendente todo ello a una sala política de fiscalización y control de finanzas de los partidos, que responda al interés de la sociedad por brindar una máxima transparencia a la obtención y utilización de recursos por parte de dichas organizaciones, promoviendo una mayor confianza de los mexicanos en sus organizaciones partidistas, contribuyendo así a impulsar la participación ciudadana en la vida democrática del país.

Concluye este texto de la iniciativa.

Con relación al sistema de control a que se hace mención, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en sus artículos 49 y siguientes que para vigilar el manejo de los recursos de los partidos políticos, se constituye la Comisión de Fiscalización, ante la que deberán presentar sus informes anuales y de campaña, sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Comisión que se encuentra facultada también para solicitar, cuando lo considere conveniente, así dice el artículo, informes detallados respecto de dichos ingresos y egresos.

Adicional a lo anterior, el propio Código comicial prevé la obligación de los partidos políticos nacionales de permitir la práctica de auditorias y verificaciones.

Con tales dispositivos es claro que la autoridad administrativa electoral, se encuentra debidamente legitimada para operar la fiscalización de los partidos políticos, transparentando con ello los diversos tipos de financiamiento de que disponen, como entidades de interés público, así como su uso y aplicación.

Ahora bien, la fiscalización lleva consigo la aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento normativo, y es donde podemos apreciar un desarrollo lineal, en relación con los criterios a seguir en la determinación de esas sanciones, criterios que se han venido fijando con base en las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Caso especial, lo constituyen las llamadas precampañas electorales, en donde la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, ante la falta de una reforma electoral legislativa, basándose en una facultad discrecional, en días pasados aprobó un acuerdo que faculta al Secretario Técnico de dicha Comisión, para solicitar a los partidos políticos nacionales, que presenten informes detallados respecto de los ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección de candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso electoral federal 2005-2006.

Con ello trata de establecer la obligatoriedad de dicha disposición, desde el momento de la vinculación de los candidatos, con el partido político en cuestión, pero dejando un amplio margen de maniobra, sin fiscalización y rendición de cuentas de quienes exteriorizan públicamente que quieren ser Presidente.

Competen con otros correligionarios de partido, se posicionan en los medios de comunicación y omiten premeditadamente vincularse al instituto político al que sabemos todos que pertenecen, convirtiendo con ello el acuerdo de referencia en un acto jurídico subjetivo que desvirtúa la naturaleza de la transparencia en el origen y monto de los recursos que están erogando por sus intervenciones y posicionamientos ante la opinión pública.

Por otra parte, en algunas legislaciones electorales de las entidades federativas, se encuentra establecida la restricción a los ciudadanos o a los partidos políticos de producir o difundir propaganda de precampaña antes de determinado tiempo del inicio del proceso electoral de que se trate.

Como es el caso de la legislación electoral del estado de Baja California, cuyo dispositivo en ese sentido fue motivo de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registrada con el número 26/2003 de donde se desprenden criterios tan relevantes como el de considerar que la denominada campaña preelectoral, estas que ahora estamos viendo todos, no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentran íntimamente relacionadas con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura.

De tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público.

Por lo que podemos decir que las precampañas electorales se encuentran estrechamente vinculadas con los procesos electorales y constituyen aspectos afines con los procesos de elección de cargos públicos, debiendo por tanto, instituirse los mecanismos necesarios que permitan su exhaustiva fiscalización con el ánimo de transparentarlas y legitimarlas.

Termino, es claro que la Comisión de Fiscalización del IFE puede y debe ir más allá y fiscalizar desde ahora el origen y destino de los cuantiosos recursos de todo presunto candidato a un puesto de elección popular. Por dos razones: Primera, porque el agravio a la ciudadanía es actual al percibir ésta la erogación de recursos desmedidos en proselitismos personales fuera de los términos establecidos por la ley, que coadyuvan al prestigio creciente de la clase política.

Y segundo, por la falta de determinación de los topes de precampaña aún en el caso de la vinculación de los presuntos candidatos con sus partidos.

En un Estado que se dice democrático la transparencia y la rendición de cuentas constituyen premisas fundamentales de todos los actos electorales; lo contrario, produce el deterioro de su marco legal y lesiona gravemente el principio de la equidad.

**Ponente: Rafael Hernández Estrada. Representante del PRD ante el IFE**

Muchas gracias por la invitación al Instituto Federal de Acceso a la Información.

En mi caso y permítanme decirlo el agradecimiento es doble, porque siendo diputado federal en la anterior legislatura me correspondió formar parte de la comisión dictaminadora de varias iniciativas presentadas por diputados de diferentes partidos y la del propio titular del Ejecutivo y que dieron origen en el dictamen a la Ley Federal de Acceso a la Información, por lo tanto, el agradecimiento a participar en esta Segunda Semana Nacional de la Transparencia, en el caso personal es un agradecimiento doble.

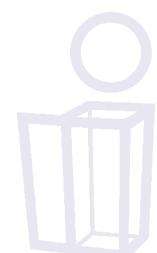
Quisiera iniciar señalando que como lo dijo el orador que me antecedió al término de su exposición, la equidad en la contienda electoral es el gran reto de las elecciones federales del año 2006. Reto sin el cual no se puede concebir una transición legal, legítima, creíble para todos los mexicanos.

Y en el tema de la equidad para que ésta se haga realidad es indispensable la transparencia, particularmente la transparencia en lo referente a los ingresos y a los egresos de los dineros de los partidos, de los dineros de las campañas políticas, de los dineros de los candidatos y precandidatos.

Y para entrar a este tema, a nuestro juicio, central de las campañas venideras hay que diferenciar tres conceptos que me voy a permitir abordar:

El primero de ellos es el concepto legal de campaña electoral contenido este concepto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece un plazo legal en el que los partidos y sus candidatos pueden hacer campañas electorales de proselitismo para la obtención del voto. Y este plazo legal arranca el día siguiente en el que el Instituto Federal Electoral a través de sus órganos correspondientes aprueba los registros legales de las candidaturas.

transparencia  
5  
2005  
Semana Nacional



ifai

226

En el caso de la elección de Presidente de la República, el plazo de registro de los candidatos corre del primero al quince de enero del año entrante.

A los tres días después de terminado ese plazo el Consejo General del IFE deberá sesionar para aprobar o, en su caso, rechazar las solicitudes de registro presentadas por los partidos políticos.

Y una vez que han sido aprobados los registros, al día siguiente podrán legalmente los partidos arrancar sus campañas electorales, hasta un término de tres días previos a la jornada electoral. Como ven, estamos hablando de un plazo perfectamente establecido en la ley y ese es el concepto legal de campañas electorales.

Hay un segundo concepto que se llama, podemos denominar campañas internas de los partidos para designar o elegir a sus respectivos candidatos. Y este concepto lo encontramos en el artículo 16.A.4 del Reglamento que establece los lineamientos mediante los cuales los partidos políticos deben presentar sus informes de ingresos y egresos, que es un Reglamento del Instituto Federal Electoral, aprobado por el Consejo General, y ahí se establece el concepto de campañas internas.

Y se dice en este artículo muy importante del Reglamento, que todos los ingresos que se reciban y los egresos que se realicen con motivo de las campañas internas de los partidos políticos deberán registrarse en la contabilidad del partido con los procedimientos que, muy rigurosos, por cierto, que establece este Reglamento y, deberán ser informados al Instituto Federal Electoral dentro de los informes de gastos ordinarios que están obligados a presentar.

Recientemente, como ya se ha mencionado aquí, la Comisión Fiscalizadora del IFE tomó un acuerdo, el cual nosotros saludamos y apoyamos para obligar a los partidos políticos a presentar informes específicos de estas campañas internas. Y se establecieron incluso plazos de presentación que se adelantan a la presentación de los informes ordinarios. Entonces, vamos aquí en este segundo concepto de campañas internas.

Pero hay un tercer concepto, también que hay que mencionar aquí que se denominan "campañas adelantadas de proselitismo" y para abordar este concepto, bastará mencionar que el Partido Acción Nacional ha acordado y publicado en la convocatoria para elegir a sus candidato a la Presidencia de la República y ha establecido un plazo de las precampañas, por cierto, un plazo largo por la configuración del procedimiento que ese partido acordó para la realización de estas precampañas y la toma de decisiones.

Ahí se establece en esa convocatoria un plazo de registro, que sino me equivoco aquí está el representante del PAN que podrá aclararme, me parece que arranca el día 7 de julio, sino me equivoco.

En el caso del PRD que fue el primer partido que aprobó la convocatoria para elegir a su candidato, se estableció en la misma un plazo de registro que corre del 20 al 30 de julio próximos para el registro de los precandidatos a la Presidencia de la República, y señaló también una fecha, del 18 de septiembre para hacer una elección abierta para elegir al candidato.

Entonces ahí se está determinando claramente cuál es el plazo de la precampaña del PRD, igual que en el caso del PAN en donde ya se ha establecido un plazo de precampaña de dos o dos meses y medio que estableció ese partido.

En el caso del PRI, aún no ha aprobado una convocatoria o cuando menos no se ha dado a conocer, pero resulta que en el PAN, en el caso del PAN hay militantes que están haciendo campaña, hay aspirantes, no se puede decir que son precandidatos porque todavía no, el partido en sus órganos internos no los ha registrado en ese carácter, son militantes de ese partido que están haciendo campaña adelantada para la presidencia de la República, sin que inicie el proceso interno, sin que estén registrados y sin que inicie los que es legalmente la campaña interna.

Y, no se diga en el caso del PRI, en donde ni siquiera hay convocatoria, no se han señalado por ese partido los plazos, si los va a haber para hacer la campaña interna y en cambio ya hay militantes comprando y transmitiendo spots en radio y televisión, espectaculares, etcétera.

Estas campañas adelantadas están prohibidas en diversas resoluciones del Tribunal Federal Electoral y de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que hizo referencia, en su excelente ponencia, el representante de Convergencia, la acción de inconstitucionalidad del expediente 26/2004 referida a la legislación electoral de Baja California Sur en materia de precampañas, ahí en esa acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia abordó este tema, este concepto de las campañas adelantadas, y estableció de manera precisa que las mismas están prohibidas, porque afectan, sobre todo, el principio de la equidad.

Pero también afectan el otro gran tema, que es el de la transparencia. Tanto en el caso de las campañas electorales, como en el propio caso de las campañas internas, hay reglas que obligan a los partidos a declarar los ingresos y egresos económicos de esas actividades.

Y el Instituto Federal Electoral está obligado a conocer los informes y a sancionar las faltas. En cambio, en el caso de las campañas adelantadas, los participantes de las mismas no cumplen con ninguna obligación de informar sobre el origen y destino de los recursos. Y lo que es claro, a ojos de todos, pues el bombardeo de spots, que implica según estudios que nosotros hemos dado a conocer en una queja administrativa que dirigimos a la Junta General Ejecutiva del IFE, montos millonarios de decenas y centenares de millones de pesos de gastos.

Tan sólo el día de hoy el periódico El Universal dada a conocer un cálculo de 70 millones de pesos en los gastos de la campaña adelantada de Santiago Creel, y

montos millonarios en los gastos de las campañas adelantadas de los militantes del PRI, que están en campaña.

Quiero terminar diciendo que el día de hoy, como ya se ha comentado aquí, el IFE aprobó un importante Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información, y en ese Reglamento hay un artículo Octavo Transitorio que señala que los partidos y agrupaciones políticas podrán hacer, quedó la redacción final, de conocimiento del Instituto Federal Electoral, para que se publique en el portal de Internet de la institución su catálogo de información pública, así como los índices de información reservada y confidencial dentro de los 90 días hábiles siguientes a la fecha de aprobación de este Reglamento.

Si bien a petición de algún partido, este Octavo Transitorio quedó como una cosa voluntaria, no como una obligación. Nosotros les queremos comentar que mucha de la información que motiva esta necesidad de un catálogo el PRD ya la tiene puesta desde hace muchos años del conocimiento público en su página de Internet y a disposición de cualquier ciudadano que se acerque a pedirla, los documentos básicos y reglamentos internos del partido, los acuerdos de los órganos colegiados, origen de los ingresos económicos y su destino, el padrón de afiliados del PRD, los salarios de sus dirigentes.

Y quiero decirles, desde el año 2000 el PRD ha dado a conocer la declaración patrimonial de los dirigentes del partido a nivel central, y de sus candidatos.

Nosotros quisiéramos pedir a todos los partidos que cumplan con el Octavo Transitorio, establezcan su catálogo, y que establezcan en ese catálogo la publicidad a ser del conocimiento público las declaraciones patrimoniales de sus dirigentes y de sus candidatos.

**Ponente: Iván Jaimes Archundia. Representante del PRI ante el IFE**

Saludo con un amplio reconocimiento a los integrantes del Instituto Federal de Acceso a la información, representado en esta ocasión y en esta Mesa por don Horacio Aguilar Álvarez, dado que esta organización en estos foros, se nos da la oportunidad a los partidos políticos de fijar nuestra postura en uno de los temas más relevantes en materia de transparencia.

Saludo con profundo afecto, particularmente al Consejero Presidente Luis Carlos Ugalde, al Consejero

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

228

Electoral Andrés Albo Márquez, quienes con su destacada trayectoria han convertido uno de los principales retos del Instituto Federal Electoral, que es dotar de normatividad adecuada en materia de transparencia y con ello permitirle a los partidos también estar cumpliendo con la ciudadanía.

Saludo con un inmenso respeto a todos quienes integran esta Mesa, los que seguramente con su talento, capacidad y profesionalismo, aportarán sus mejores ideas en el marco de la Semana Nacional de Transparencia.

Amigas y amigos: La transparencia en México es un punto nodal para el desarrollo democrático de nuestro país, de eso no hay duda, por algo en Alemania, país que viene prestando atención a este tema desde hace 50 años, le llaman “la legislación interminable”.

En nuestros días los partidos políticos vivimos intensamente las acciones en torno a la transparencia, todas las acciones que se relacionan con los gastos efectuados en las campañas electorales, se encuentran sujetas en los términos y condiciones de ley al acceso de los ciudadanos.

Para el Partido Revolucionario Institucional, la transparencia en los gastos de campaña es el punto complementario, la cereza en el pastel para propagar la legitimidad de los gobernantes.

Sin embargo, hoy en día la transparencia y la legitimidad de las campañas o de los procesos electorales, no puede ceñirse sólo a la actividad técnica de fiscalización.

La transparencia de un proceso electoral y eventualmente su legitimidad, debe estar construida en dos conceptos seminuevos: la rendición de cuentas y la corresponsabilidad.

Digo seminuevos porque la rendición de cuentas es un concepto muy viejo que no había sido utilizado con la frecuencia como ahora en nuestros días. La Constitución Política que nos rige como República y que fue promulgada en 1917, ya aplicaba el término de rendición de cuentas.

La corresponsabilidad o responsabilidad compartida es igualmente el concepto moderno del eje rector de todas las actividades que regulan el funcionamiento de un país que anhela resolver todos sus problemas.

Para el Partido Revolucionario Institucional la fiscalización de las campañas ha sido una actividad que en el fondo está rebasada, la legitimidad, por su parte, no únicamente la construye un solo actor en los procesos electorales, la legitimidad en su acepción más amplia es el objetivo que alcanzan conjuntamente los ciudadanos, las autoridades electorales y los partidos políticos.

De ahí que la fiscalización que realizan los organismos electorales a las campañas es una fórmula a la que ya no podemos apostarle, ¿por qué? Porque hoy en día las autoridades electorales durante las campañas también ejecutan acciones que pueden impactar en la legitimidad de un proceso electoral o de una campaña política.

Una mala decisión de la autoridad electoral en torno a las campañas electorales, puede desacreditar el proceso mismo y, en consecuencia, al partido o candidato que haya ganado en esa elección.

Lamentablemente nuestro sistema electoral está construido en base a la desconfianza, cualquier acción que ponga en duda la certeza de un proceso

electoral, inmediatamente trae un reactivo social, la presunta ilegitimidad del ganador.

La responsabilidad compartida en cambio, obliga a cada uno de los distintos actores políticos y también electorales a cumplir responsablemente sus obligaciones cotidianas y al deber moral de coadyuvar con el trabajo de los otros, según metas cuantitativas y cualitativas concretas, en sí, tal y como lo define la escuela judicial del Estado de México la corresponsabilidad es un proceso de mutua responsabilidad, es un recibir aportando y un aportar recibiendo, esa es la premisa de la cual debemos partir para evolucionar de una actividad conocida como fiscalización de campañas a una verdadera rendición de cuentas con responsabilidad compartida.

Actualmente, debo decirlo, me siento obligado a decirlo, la fiscalización que se realiza a los partidos políticos ha caído en un exceso.

Hoy en día a la mayoría de los partidos políticos no se nos multa porque existe un manejo inadecuado de los recursos públicos con los que hacemos campaña o bien porque existe duda de su aplicación, está muy claro cuánto dinero entró, cuánto dinero se gastó, en dónde y cómo, es decir, la ruta de ingreso y egreso es perfectamente identificable. El problema es que en alguna parte de la ruta de egreso, administrativamente no se cumple a dicho de la autoridad electoral con el formato o el documento específico con el que se pretende precisamente acreditar ese gasto.

Así las cosas, se nos multa en más de las veces por inconsistencias administrativas menores o por interpretaciones de la reglamentación, pero no porque no se conozca o no se sepa a dónde fue a parar el dinero.

¿Cómo solucionar esto? El PRI ha insistido en hacer lo mismo que hace el Auditor Superior de la Federación a la autoridad electoral, cuando a ésta le corresponde rendir sus cuentas.

Necesitamos una política de confronta, como una instancia factible que permita al auditado y al auditor aclarar los puntos que administrativamente puedan encontrar una solución a la comprobación real del gasto.

Aclaro, no estamos diciendo que se trata de pactar el incumplimiento de la ley, sino simplemente estamos por construir un espacio de diálogo, libertad, tolerancia y respeto para discutir los conflictos que nos afectan y buscar entre todos las posibles soluciones.

Todo lo mencionado encuentra su principal respaldo en la transparencia de los métodos o procedimientos de cómo los distintos actores comienzan a edificar la confianza entre ellos mismos.

Contrariamente a lo señalado, la fiscalización como método es parte inherente de la desconfianza en que se sustenta o se sustentó nuestro sistema electoral.

La autoridad electoral a veces desconfía de lo que los partidos les dicen y a veces está en juego la credibilidad y eventualmente la legitimidad de los procesos. Entonces, hasta el menor error debe ser sancionado.

Pero ese modelo, amigas y amigos, ya no puede operar más, debemos ir transformando algunos aspectos de nuestros procesos electorales, por ejemplo, hemos empezado apenas el día de ayer a dar muestras de que nuestro sistema electoral también puede partir de la confianza.

Como algunos de ustedes sabrá se aprobó el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, pues ese sistema por sí parte de un principio contrariamente a lo que algunos podrían pensar, la confianza, el proceso de cómo ejercerán su sufragio sin que los partidos estemos pendientes del todo, para que se ejerzan con las garantías que deben observarse en la emisión del voto, evidentemente es muestra de la confianza.

Confiamos en que nuestros connacionales no se dejarán coaccionar en algún modo y que el recorrido de su voto a través de las vías postales previstas guardará la secrecía de su sufragio.

Pues así como hemos dado un paso agigantado en este tema, es momento de dar otro, la rendición de cuentas con responsabilidad compartida, si ambos actores, autoridades electorales y partidos, encontramos los mejores métodos o procedimientos para rendir cuentas de forma transparente, donde las decisiones de la autoridad entorno al proceso sean las mejores en términos de equidad, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia, y en donde los partidos entreguen cuentas claras y se ciñan al cumplimiento de la ley, entonces ambos estaremos contribuyendo a la legitimidad de los procesos electorales.

La democracia es mucho más que un régimen electoral, es realmente un sistema interactivo en el cual nada funciona bien si el conjunto no opera adecuadamente, el conjunto lo integramos todos, ciudadanos, Gobierno, órganos electorales y partidos políticos, todo aquel que decida entrarle al sistema interactivo del régimen electoral debe rendir cuentas

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

ante la instancia que corresponda de acuerdo al momento en que se desarrolle su actividad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, y algunos que me han precedido en uso de la voz lo han dicho, en algunas de las jurisprudencias que las actividades de precampaña están íntimamente ligadas a las campañas electorales, por tanto sus consecuencias pueden influir, sin duda, en el ánimo del elector, pero también en la legitimidad de los procesos electorales.

Recientemente el Instituto Federal Electoral, por ejemplo, ha emitido reglas para la fiscalización de los recursos en las precampañas. Las precampañas deben entenderse como procesos internos en los cuales los partidos postulan a sus candidatos. Esto, me parece, ayudará a generar, en el ánimo de la transparencia confianza ciudadana.

Todo aquel ciudadano mexicano que desee saber el origen y gasto de los recursos utilizados por algún precandidato, podrá solicitar ante la autoridad electoral la información correspondiente.

En el Partido Revolucionario Institucional seguimos en el ánimo de que estas decisiones contribuirán no sólo a la legitimidad de las campañas electorales, sino al esquema evolutivo de la confianza ciudadana.

Rendiremos cuentas, pero queremos hacerlo con una responsabilidad compartida. Ejemplo de ello, me permito decirlo, es el diseño normativo de estas reglas no fue producto simplemente de una decisión unilateral de la autoridad, sino fue en la construcción del ánimo de todos los partidos políticos porque estos temas regularán en beneficio de transparentar, ante la ciudadanía, aquello que hacemos al interior de nuestra vida interna y que son, entre ellos, los procesos internos.

Esto es muestra más de que los partidos emprendemos decisiones de cara a los comicios del 2006, con una responsabilidad compartida: a todos nos interesa que el proceso electoral esté blindado.

Es sano para la vida de la República que los partidos políticos, dado que somos entidades de interés público comencemos a reforzar las acciones de las autoridades electorales, pero también es vital que éstas emprendan decisiones institucionales con un elemental sentido de comprender que nuestro régimen democrático se apoye esencialmente en un sistema de partidos al cual están obligados a fortalecer por mandato constitucional.

Por tanto, una de esas decisiones institucionales que fortalecerá no sólo el sistema de partidos, sino la transparencia y la legitimación de las campañas electorales es, como he expresado, la rendición de cuentas con responsabilidad compartida.

#### Ponente: Rogelio Carbajal Tejada. Representante del PAN ante el IFE

Muchas gracias, muy buenas tardes y una sentida disculpa, hubo una confusión, nos habían comentado que la Mesa comenzaba a las seis de la tarde, pero bien ya estamos acá y le agradezco al IFAI la invitación, le agradezco por supuesto al Comisionado don Horacio Aguilar Álvarez de Alba la moderación de esta Mesa y, saludo también al Presidente Consejero, al Consejero Albo, a mis compañeros representantes que hace apenas unos minutos estábamos en otra mesa discutiendo uno de estos temas y otros más.

230

Y les agradezco también a ustedes la presencia e igualmente les pido una disculpa.

Y debo comenzar citando a un teórico, a don Angelo Panebianco, porque creo que esta cita viene muy a tono con la charla que nos ha pedido hoy el IFAI, y lo cito textualmente:

*"El dinero de los partidos es un asunto relevante, no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque éstos se han vuelto una columna vertebral del estado democrático".*

Termina la cita.

Y en México esta cita no es la excepción. La consolidación de nuestra democracia en nuestro país no sólo debe medirse por los votos o por la posibilidad de la alternancia en cualquier orden de gobierno.

Debe medirse, a mi juicio, también por otros parámetros, y dos de estos parámetros son el de la transparencia y el de la rendición de cuentas, porque en ellos, además del voto, por supuesto, de la libertad del voto, debe fundarse el estado democrático, en ellos debe fundarse el ejercicio democrático del Gobierno, porque en una democracia que exige rendición de cuentas para los elegidos, como para que los electores puedan observar con toda puntualidad y con toda claridad cómo aquellos, servidores públicos electos, ejercen y desempeñan la función que les fue encomendada.

Por eso creo que la Mesa que hoy el IFAI ha organizado dentro de esta semana, tiene mucho que ver con un tema pendiente en la agenda política de México, que es justamente la rendición de cuentas y la transparencia del dinero aplicado en la política.

¿Por qué es importante tener transparencia y rendición de cuentas?, por dos motivos fundamentales. El primero, porque en México al existir un régimen de financiamiento público mayoritario por sobre el financiamiento privado, es importante que los ciudadanos, que los contribuyentes sepan cómo se ejerce ese dinero público, cómo se ejerce ese financiamiento público por parte de los partidos.

Y en segundo lugar, porque al también permitir financiamiento privado, en menor escala, en menor proporción que el público, es importante saber quiénes son los que dan ese dinero, en qué cantidades durante una determinada época.

Por eso creo que es importante la rendición de cuentas y la transparencia, y creo que es un tema pendiente, un tema pendiente en la agenda política del país, donde

a pesar del avance de la reforma electoral de 96, en donde justamente se instituyó este mecanismo de financiamiento y a la par un mecanismo de rendición de cuentas, una fiscalización que lleva a cabo el Instituto Federal Electoral año con año, la experiencia nos ha demostrado que no es suficiente.

Y la experiencia nos ha demostrado que no es suficiente porque en el pasado reciente hemos sido testigos, desafortunadamente, de diversas dificultades de todos los partidos. El financiamiento irregular del PRI en el 2000, del propio financiamiento irregular de la Alianza por el Cambio en el 2000, o del reciente escándalo del manejo financiero de las finanzas del PRD.

Han probado que estos mecanismos son todavía insuficientes, y en ello nos debemos de hacer cargo todos los partidos, y por supuesto la autoridad electoral.

Pero quiero también señalar, además de estos problemas que a nivel federal se ha suscitado en los últimos años. Debo también señalar lo que a mi juicio es parte de una transición inacaba, que es toda la regulación estatal, toda la regulación en las entidades federativas.

Creo que es justamente ahí, en donde hay todavía mucho por hacer en la rendición de cuentas, a nivel federal creo que confiamos en una autoridad electoral que con determinadas problemáticas y con ciertos problemas llevan a cabo un fiscalización a nivel local y sobre todo en las campañas locales, esto desafortunadamente no sucede.

Y ahí están los casos de Veracruz, ahí están los casos de Sinaloa, y más recientemente el propio del Estado de México. Creo que ahí es donde todavía hay mucha materia por avanzar.

Y a nivel federal, en donde se ha avanzado, y hay mecanismos más eficaces también creo que hay propuestas que debemos de abordar. Y en ese sentido hay una iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó hace más de un año al Congreso de la Unión, justamente en la ruta de mejorar la rendición de cuentas, el nivel de fiscalización y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y privados, no sólo en las campañas, sino en el gasto ordinario de los partidos.

En esa iniciativa el Presidente de la República proponía al Congreso de la Unión crear un mecanismo de compulsa, conforme al cual los donantes tuvieran la obligación de registrar en sus declaraciones fiscales los montos donados.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

232

El Ejecutivo proponía la obligación de las empresas mercantiles para responder cualquier requerimiento de la autoridad electoral. Proponía también que a través de la Secretaría de Hacienda se pudiesen auditorias a empresas que prestaran servicios a los partidos a solicitud expresa del IFE.

El Ejecutivo también proponía que la obligación de la contratación de propaganda electoral, solamente fuera facturada a partidos políticos y no a personas distintas a los propios partidos políticos.

Y finalmente, también el Ejecutivo proponía el acceso al secreto bancario de las cuentas de los partidos y por supuesto a las cuentas de particulares, de quienes se tuviese la sospecha de que habían financiado irregularmente una campaña o a un partido político.

Lamentablemente esa iniciativa de reforma electoral sigue en el Congreso, creo que es importante que el Congreso avance en este tema en particular, para mejorar la calidad de nuestra democracia.

Por otro lado quisiera también señalar referente al PAN, referente a la actividad que el PAN está llevando a cabo justamente para contribuir en la medida de sus capacidades a mejorar esta capacidad de rendición de cuentas y de transparencia en un proceso electoral interno que está ya prácticamente en puerta.

El PAN aprobó desde octubre del año pasado un Reglamento para la elección de su candidato presidencial y ahí con toda claridad expresábamos la necesidad de que los aspirantes y de que toda la regulación posterior que el partido emitiera, debiera sujetarse a los lineamientos y a las obligaciones que no sólo el Código Electoral establece sino a partir también del Reglamento de Fiscalización del que aquí ya se ha mencionado mucho.

Ese Reglamento dio pie a unas normas complementarias aprobadas en enero pasado y a un Manual de Lineamientos Financieros, en ellos se expresa con toda claridad cómo debe manejarse el financiamiento de los aspirantes y cómo éste al final debe reportarse no sólo al partido, sino a la autoridad electoral, por mandato propio del Reglamento de Fiscalización y hoy también a partir de un oficio de la Comisión de Fiscalización.

Pero el PAN no sólo busca regular sus procesos internos de esta forma, tiene a su vez mecanismos ordinarios e institucionales para tratar de transparentar el manejo de sus finanzas, cuenta con una Comisión de Vigilancia que año con año debe rendir un informe a todo el Consejo Nacional y que cada tres años lo debe hacer ante la Asamblea Nacional Ordinaria, respecto del manejo de los recursos que recibe Acción Nacional por el financiamiento público, no sólo del financiamiento público federal, sino de todos y cada uno de los financiamientos públicos que se reciben por parte de los comités directivos estatales en las 32 entidades federativas.

Por eso creo que el PAN contribuye en alguna medida a transparentar el uso de estos recursos.

Y quisiera finalmente referirme, para concluir mi exposición, a una serie de propuestas. Creo que es importante que reflexionemos ideas para que en el futuro tanto el Consejo General del IFE como el propio IFAI, la opinión pública, los especialistas, podamos avanzar en la rendición de cuentas de los partidos y no ahondaré mucho en lo ya dicho aquí sobre el Reglamento de Transparencia que hace unas horas fue aprobado en el seno del Consejo General.

Simplemente diré que la obligación que hoy tenemos los partidos de publicar el uso de los recursos públicos y privados, incluyendo los sueldos, percepciones y todas aquellas prestaciones que reciban los dirigentes, que la conformación de las estructuras y de los órganos directivos y que la publicación del padrón de militantes, es hoy ya una obligación que en el PAN es vigente desde hace más de un año.

Desde hace más de un año el PAN cuenta en su página de Internet con estos tres mecanismos de información pública. Hoy cualquiera de ustedes puede saber el número, la cantidad de militantes, el nombre y apellido y en qué ciudad militan los miembros de Acción Nacional.

Por eso creo que este mecanismo de información que hoy el IFE ha valorado en su Reglamento, es muy importante para que todos los partidos cumplamos a cabalidad con al menos estas disposiciones que marca el Reglamento.

Pero el propio Reglamento va más allá y aquí ya se ha hablado de la información voluntaria para establecer un catálogo de datos, de información, que los partidos consideren que debe ser pública, como así también publicar un índice de datos que el partido crea que es reservado.

A juicio del PAN, este catálogo, hoy lo dije y lo expresé en el seno del Consejo General y hoy lo repito. Este catálogo de lo que debe ser público de parte de los partidos, debe consistir en diversos datos y elementos:

El primero, el cumplimiento de las obligaciones fiscales que los partidos tenemos, los partidos como cualquier ente, como cualquier persona debe cumplir con el pago de impuestos, debe cumplir con el pago de la seguridad social de sus empleados.

Creo que eso debe estar claro para los ciudadanos, ¿por qué? Porque lamentablemente y aunque ustedes no lo crean, año con año varios partidos son sancionados por no pagar impuestos, por no pagar seguridad social.

Creo que también los partidos debemos de poner a disposición de la opinión pública la adquisición de créditos bancarios, algo permitido por la ley electoral debe ser público, ¿por qué? Porque al final del día la adquisición de un crédito bancario es pagada fundamentalmente por el financiamiento público que recibimos los partidos.

Por eso creo que los partidos debemos de informar con toda claridad los montos de sus créditos, las

condiciones de su contratación y los plazos de esa contratación.

Creo también que los partidos debemos de hacer pública otra serie de erogaciones que si bien son fiscalizadas por el IFE no son muy conocidas. Y me refiero, por ejemplo, a un instrumento denominado reconocimiento por actividades políticas, 'REPAP', que es una especie de pagos a diversas personas por precisamente alguna actividad política.

Pues estos 'REPAP' tienen la ventaja, la particularidad, no sé cómo expresarlo, de que no pagan impuestos, ese reconocimiento, ese pago que se le da a una persona por pintar una barda, por colgar un pendón de un poste, pues no requiere de una contratación que le haga un cargo al partido por una obligación social, hay partidos que abusan de estos 'REPAP', creo que debe conocerse claramente cuánto se destina y quiénes son los beneficiarios, porque estoy convencido de que muchos de los beneficiarios no son precisamente los propagandistas, sino los dirigentes partidarios.

Creo también que este catálogo debe contener la cantidad de bienes inmuebles que los partidos disponen y el uso que se les da.

Debe contener también a mi juicio la utilización de los recursos que se hace para las fundaciones que los partidos por obligación legal deben sostener y al que al menos le deben destinar el dos por ciento de su financiamiento público.

Debe, finalmente a mi juicio, contener el porcentaje de recursos de actividades que se destina a las actividades específicas, es decir, a las actividades tendientes a la promoción de la capacitación cívica.

Y por supuesto debe estar presente en un catálogo de información pública todos los dictámenes, todos los acuerdos, todas las decisiones y todos los informes de los órganos colegiados y de los dirigentes del partido.

Creo que si abordamos este catálogo y tomamos como base estos lineamientos y otros más que se nos puedan ocurrir avanzaremos en la línea adecuada de transparentar las finanzas partidarias.

Concluyo haciendo una serie de propuestas genéricas sobre el financiamiento de las campañas.

Creo que aquí hay un tema fundamental y es el de los medios de comunicación, sobre todo, los electrónicos. En las últimas tres campañas federales, la del 97, la 2000, la del 2003, más o casi mejor dicho, casi el 60 por

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ciento de los recursos que los partidos erogaron en esas tres campañas en conjunto fueron destinadas a radio y a televisión. Ahí está el gran problema de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Y creo que si avanzamos en una contratación única por parte de la autoridad electoral, porque únicamente la autoridad electoral tenga el monopolio de la contratación de los medios electrónicos avanzaremos mucho en transparentar, al menos, más de la mitad del financiamiento que recibimos los partidos.

Creo también, a la par, que la autoridad electoral y los partidos debiéramos explorar este mecanismo que ha puesto en práctica Transparencia Internacional y que hoy también el IFE hace referencia en uno de sus documentos de trabajo para este año electoral que está por comenzar, que es el de los pactos de integridad.

Creo que si los partidos y la autoridad electoral logramos con la Cámara de la Industria de la Radio y de la Televisión o con los propios concesionarios generar pactos de integridad para evitar malos manejos sobre precios o beneficiar descaradamente a algún candidato, algún partido y asegurarle a todos los partidos equidad en la contratación de los medios electrónicos nuestra democracia avanzará sustancialmente.

Por eso, termino citando una frase que he leído de un ministro alemán, la he leído de un libro también muy interesante que un buen amigo me ha obsequiado, *Redes de Corrupción*, del Presidente de Transparencia Internacional. Otto Schily, el ministro interior alemán señala que “como es sabido la democracia se basa en la participación, es decir, en la participación, en la información, el intercambio de opiniones y en última instancia en la decisión misma, culmina en la democracia representativa y en elecciones”, pero agrega el ministro del interior alemán que “Internet ofrece nuevas oportunidades para todo ello y posibilidades extraordinariamente atractivas, ya que la democracia depende también de una amplia comunicación”. Transparencia, rendición de cuentas, información, son conceptos que están íntimamente ligados y en un sistema de partidos es fundamental, en un sistema democrático si no hay información, si no hay ciudadanos informados, si no hay partidos y autoridades dispuestas a informar difícilmente podremos contar con un sistema democrático eficaz y eficiente.

#### Ponente: Arturo Zárate Vite. Periódico El Universal

En primer lugar, quiero darle las gracias a la Comisionada María Marván que ya está aquí entre nosotros, por la oportunidad de participar en esta Mesa; al coordinador de la mesa, a don Horario Aguilar.

Quiero platicarles de la experiencia que hemos vivido en materia de transparencia, una experiencia como periodista, espero que sea una aportación, espero que sea una lección y espero que escuchen bien los partidos. No se trata de estar contra ellos, yo tengo claro que es para bien el sistema de partidos que hay que fortalecerlo, pero también los partidos deben tener claro que la transparencia también fortalece ese sistema de partidos.

¿De dónde surge la idea de pedir la transparencia de los sueldos?, Seguramente esto les suena a ustedes, ¿los sueldos de los dirigentes nacionales de los partidos? ¿Fue una mera ocurrencia o una curiosidad?

A una semana de haber entrado en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, me tope con Manuel Espino Barrientos,

entonces diputado federal y secretario general del PAN, ahora es el Presidente Nacional del PAN.

Con el argumento de la Ley de Transparencia le pedí que me dijera cuánto ganaba como Secretario General panista. Yo estaba feliz, pues aquí ya tenemos Ley de Transparencia, le pregunto cuánto gana.

La pregunta, pues por supuesto que no le gustó, se descompuso su rostro, perdió la sonrisa, endureció y frunció el ceño. Le hice ver que lo que ganaba tiene origen en recursos públicos y en buena hora que hay una Ley de Transparencia para transparentar sus ingresos ante la sociedad.

En vez de responderme me reviró con una pregunta.

¿Cuánto ganas tú?, me dijo. ¿Cuánto ganas, me preguntó?

Le expliqué que trabajo para una empresa privada, trabajo para El Universal y que esta empresa privada no tiene financiamiento público como lo tienen los partidos políticos, cada centavo que reciben los partidos políticos lo reciben de lo que aportamos nosotros vía impuestos, de lo que aporta la sociedad vía impuestos.

Entramos en un forcejeo de preguntas.

### -Presentación de diapositivas-

Hice una investigación de cuánto es lo que han recibido los partidos de 1997 a 2004. El PRI, en ese lapso, seis mil millones de pesos; el PAN, cuatro mil millones de pesos; el PRD, tres mil; el Verde Ecologista, mil 499 millones de pesos; el Partido del Trabajo, mil 314 millones de pesos; Convergencia, en seis años, 682 millones de pesos.

Podemos hacer el contraste de lo que reciben los partidos de sus militantes y simpatizantes, que se llama financiamiento privado, es mucho menor lo que reciben; obviamente reciben tanto de financiamiento público, pues ya hacen menos esfuerzos por el financiamiento privado, aunque hay que decir también que la ley, el Código Electoral Federal es preciso en que los partidos políticos, el financiamiento, el que debe prevalecer es el financiamiento público.

Bueno, lo que reciben por militantes y simpatizantes, aquí lo pueden ver ustedes, el PRI, 426 millones; el PAN, 235; el PRD, 41 millones; el PT, 20 millones y; el Verde Ecologista, 11 millones; Convergencia, dos millones.

Aquí la comparación. Lo que reciben los partidos por financiamiento público es en promedio el 96 por ciento y lo que reciben por financiamiento privado anda alrededor del cuatro por ciento.

La última diapositiva es el caso que ganamos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a raíz de esta tesis relevante que se gana en el Tribunal, en lo sucesivo se abre la oportunidad para que cuando el Instituto Federal Electoral, a cualquier ciudadano le niegue información sobre algún partido político, entonces como ciudadanos tenemos la opción de ir a la instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y así como en nuestro caso, la posibilidad que nos dé la razón y de que el IFE se vea obligado a entregar la información o a pedírsela a los partidos, para que los ciudadanos estén enterados de cómo manejan los recursos los partidos.

Esto que yo les muestro fue lo que me llevó a mí a la decisión, a la conclusión de que si todo lo que reciben los partidos, la mayor parte del dinero que reciben los partidos es financiamiento público, y la menor parte, el cuatro por ciento es financiamiento privado. Pero todo, finalmente va a dar a una sola bolsa, y el IFE, por ley, tiene que fiscalizarlos, entonces dije yo: Pues si tengo la oportunidad, tengo el derecho de saber cuánto es lo que ganan los dirigentes nacionales del PRI, del PAN, del PRD, de Convergencia, del Verde Ecologista, del Partido del Trabajo.

Por un momento supuse yo que los partidos podían alegar eso, que no era posible conocer los sueldos porque se les pagaba a los líderes con dinero de militantes y simpatizantes, no con recursos públicos.

Sin embargo, al revisar el Código Electoral encontré que todo el dinero público, lo que les decía, va a una sola bolsa, y todo es fiscalizado por el IFE, cada centavo.

Ejerciendo la Ley de Transparencia, le pedí al IFE que me diera esa información, debo decir, y no es porque aquí esté el doctor Luis Carlos Ugalde, él sabe que este asunto lo hablamos, lo platicamos, y me pareció, me dejó satisfecho el comentario que me hizo el doctor, que en el marco de la ley bienvenido todo lo que sea en favor de la transparencia.

Hice mi solicitud a la Comisión de Transparencia del IFE, y la Comisión, que en el 2004 sólo integraban Andrés Albo, Marco Gómez y Teresa González, después de seis meses, no fue de un día para otro, cuando yo gané el caso, cuando se logró la tesis relevante en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una compañera reportera me dijo: ¿Oye?, cómo le

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

236

hiciste. Cuánto tiempo te duró, cuánto tiempo te llevaste para lograr esto. Nueve meses. ¡Nueve meses!, exclamó. Yo pensé que la habías pedido la semana pasada.

Con la asesoría de los abogados de la asociación “Libertad de Información”, que preside Ernesto Villanueva, presenté un recurso al Tribunal Federal Electoral, y en tres meses me dio la razón. El Tribunal descubrió que el IFE parcialmente tenía esa información, y le ordenó que me la proporcionara.

¿Qué fue lo que me dio el IFE? Recibos de líderes nacionales. Y por cierto, algunos o muchos de esos recibos, no digo que de todos los partidos, pero sí hay casos, recuerdo recibos de Convergencia, de su dirigente Dante Delgado, que no cumplen con las disposiciones fiscales que exige la Secretaría de Hacienda.

El presidente del partido que más gana es el del PAN, con 105 mil pesos. El del PRI, con 55 mil, hasta antes de que se decidiera en julio de 2003, dejar de cobrar ese dinero por la crisis económica en que se metió el partido, a raíz de la multa que le impuso el IFE de mil millones de pesos por las irregularidades en el financiamiento de su campaña en la elección federal del 2000.

En el PRD los sueldos de 34 a 40 mil pesos. En el Verde me encontré un recibo del dirigente y diputado Arturo Escobar por 73 mil pesos, aunque él aclaró que fue dinero que utilizó para pagar a promotores del voto del área electoral a su cargo.

En Convergencia recibos de Dante Delgado por 50 mil pesos y en el Partido del Trabajo recibos por 10 mil pesos para dirigentes que no son representantes populares o no tienen un cargo en la Administración Pública.

En el caso del PAN, también obtuve un recibo del diputado Germán Martínez Cázares, quien cobró a su partido 400 mil pesos. 400 mil 689 pesos por liquidación, y el señor nada más trabajó un año cuatro meses, se liquidó como si la Fundación lo hubiera despedido, con todas las prerrogativas que establece la ley laboral, cuando en realidad se iba de la Fundación porque se iba a incorporar como diputado federal, es actualmente diputado federal del PAN.

Me queda claro que esta no es toda la verdad sobre los sueldos de los dirigentes y las prestaciones que todavía no terminamos de conocer, pero ya hay una referencia, gracias a la Ley de Transparencia y con seguridad son datos que los electores van a tomar en cuenta en el momento en que emitan su voto en las próximas elecciones.

¿Ahora qué sigue?

Es necesario que los partidos sean sujetos directos de la Ley de Transparencia, que estén obligados a dar la información al ciudadano de manera directa, sin necesidad de que haya que utilizar al IFE como intermediario, que no olviden los partidos que viven de los recursos públicos y los que pagan o los que pagamos de impuestos, tenemos derecho a saber qué se hace con nuestro dinero.

A los partidos no les debe dar miedo transparentarse y rendir cuentas a la sociedad, porque entre más se transparenten y rindan cuentas, más les va a creer la sociedad.

Los que desde hace varias semanas ya están en campaña, ya sabemos quienes, o como dicen ellos “ejerciendo su derecho a la libertad de expresión”, difundiendo que quieren gobernar a México, pero cuidándose de mostrar el logotipo o emblema de su partido ni declarando que militan en un partido para evadir la ley, para

evitar la fiscalización del IFE, se equivocan si creen que pueden engañar a la sociedad.

Es necesario e indispensable saber de dónde salen los recursos para pagar las campañas anticipadas. También es necesario saber el monto de lo que han gastado.

Ya el IFE les hizo un exhorto, porque la ley no le permite otra cosa, para que de manera voluntaria den a conocer el origen y monto de estos gastos. El paso siguiente lo deben dar los partidos y sus aspirantes a la Presidencia de la República.

El que se transparente y rinda cuentas ante la sociedad, el que diga lo que ha gastado y de dónde ha sacado el dinero, puede dar por hecho que estará avanzando en la conquista del voto ciudadano.

Por lo pronto les anticipó a los partidos, por lo menos a los que están aquí, que cuando llegue el momento, le vamos a pedir a través del IFE que digan el sueldo de los candidatos a la Presidencia de la República, los sueldos de los candidatos, ya es hora de que también sepamos cuánto se les pega a los candidatos, porque dejan de ser secretarios, gobernadores o senadores y no sabemos si como candidatos a la Presidencia siguen ganando lo mismo.

No sabemos si ganan más, si ganan menos o si deciden no cobrar sueldo y vivir de sus ahorros, que les alcanza para la promoción que ahora están haciendo.

Y bueno, en mi conclusión, el candidato que más se transparente y rinda cuentas más cerca estará de Los Pinos.

**Ponente: Luis Carlos Ugalde. Consejero Presidente. Instituto Federal Electoral (IFE)**

Muy buenas noches. Me da muchísimo gusto estar con ustedes en esta Segunda Semana de Transparencia, quiero además agradecer la invitación y felicitar la extraordinaria labor que ha hecho el Instituto Federal de Acceso a la Información en estos dos años de existencia, creo que han contribuido no solamente con decisiones administrativas y legales que han expandido el derecho de acceso a la información sino además, creo que a través de este tipo de seminarios y foros están contribuyendo a generar una reflexión pública sobre uno de los temas de la democracia mexicana más importantes que es la transparencia y la rendición de cuentas.

Quiero decir que me es muy grato estar aquí porque en alguna medida el IFE y el IFAI son instituciones hermanadas por un propósito que es fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la esfera de lo público.

El IFE lo hizo desde que surgió en 1990, porque una de las maneras para construir confianza en los procesos electorales después de un período muy largo de varias décadas en donde cada elección federal era motivo de controversia, la transparencia en los procesos electorales fue un instrumento inicial muy poderoso.

Ustedes recordarán que en los años noventas se tuvo que construir un padrón electoral, cuyo propósito era justamente generar confianza, que la base de datos de los electores eran ciertas y de esa manera se abrió al escrutinio de los partidos políticos la construcción y verificación del padrón electoral y de los procesos electorales en los años subsecuentes.

Ustedes recordarán que una de las maneras para poder generar o combatir la suspicacia el día de la elección fue la generación de resultados electorales oportunos. El IFE creó, por ejemplo, el famoso Programa de Resultados Electorales Preliminares, que es una manera de dar a conocer la información en tiempo real como va surgiendo de las casillas electorales y esa transparencia le permitió al IFE revertir una desconfianza en los procesos electorales.

Y me parece que eso ha sido sumamente sano y, por lo tanto, creo que el IFE y el IFAI que tienen un convenio en marcha son instituciones que buscan desde diferentes perspectivas un mismo propósito y eso, por lo tanto, me da mucho gusto estar aquí.

Quisiera hacer una reflexión global sobre el tema de la transparencia en las campañas electorales y en general en el ámbito de lo electoral.

Como ustedes saben bien, este tema de la transparencia en el caso de lo electoral pasó primero de los procesos electorales y ahora está pasando al tema del financiamiento.

Surgió así porque no existía anteriormente un sistema de financiamiento y fiscalización claro en la ley, y justamente hace algunos años el proceso fundamental de creación del IFE había sido combatir las irregularidades en los procesos electorales.

Pero una vez que la democracia se vuelve más competitiva, una vez que las campañas son más caras, una vez que cuesta más caro ser competitivo y ganar elecciones, el tema del dinero y la política se vuelve, yo

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

238

diría, uno de los asuntos medulares para el futuro de la democracia electoral del país.

Y en los últimos nueve años hemos transitado rápidamente a un sistema inflacionario en cuestión de financiamiento de las campañas políticas.

El sistema de financiamiento mexicano de campañas políticas y de partidos en general tiene una vertiente muy positiva, que fue tratar de dotar de cuantiosos recursos a los partidos a partir de la reforma de 1996 con dos propósitos: disminuir la dependencia frente al financiamiento que los gobiernos puedan tener con los partidos políticos.

Y segundo y muy importante, generar condiciones más equitativas de participación y competencia entre partidos.

Creo que el primer objetivo se pudo haber reducido en el ámbito federal, mientras que el segundo se ha logrado, creo que en buena medida, porque el mayor financiamiento a todos los partidos ha generado o ha estimulado un mayor pluralismo que se observa en todos los ámbitos de gobierno.

Sin embargo, de la misma manera, se ha venido subiendo y acrecentando el costo para hacer política y hemos llegado a una situación en donde el financiamiento público a los partidos cada vez es más insuficiente para que los propios partidos y sus candidatos sean competitivos y ganen elecciones.

Se ha comentado extensivamente en esta mesa el tema de las precampañas y hablaré más tarde de ese tema, pero baste decir que el financiamiento durante las campañas resulta insuficiente para que los candidatos se posesionen en la opinión pública y, por lo tanto, se genera un fenómeno no regulado en ley, que son las precampañas como un mecanismo de competencia adelantada en lo electoral.

¿Y qué es lo que sucede? Que un fenómeno nuevo se encuentra frente a una legislación que data de 1996 que no preveía una situación en donde la transparencia, y como dijo Iván Jaimes, la rendición de cuentas en lo general iba a ser muy necesaria para regular lo que está pasando en la política.

La Ley Electoral de 1996 es muy sólida y muy robusta en diversos temas, en el tema de la organización de procesos electorales, es robusta en buena medida en el tema de la fiscalización, aunque insuficiente, es robusta, pero no contempla el tema global de la rendición de cuentas durante las campañas electorales, ni en general durante las actividades ordinarias de los partidos.

Como dijo Iván Jaimes, nuestro sistema de rendición de cuentas es unipolar, se concentra fundamental en la fiscalización que lleva a cabo el IFE. La fiscalización que lleva a cabo el IFE es robusta en términos comparativos internacionales, tenemos instrumentos de sanción, con frecuencia insuficientes para disuadir comportamientos irregulares futuros, pero es un mecanismo sólido, exhaustivo.

Debo comentarles que este mecanismo se basa en la información que nos dan los partidos políticos, con base en eso nosotros revisamos contablemente y con base en eso y en el sistema de quejas que existe en la legislación mexicana es que el IFE ha ido pudiendo poner algún tipo de orden y de sanciones.

Ahora bien, el asunto claro del sistema de rendición de cuentas de lo electoral y de los partidos es que carece de la otra parte de la ecuación que es el sistema preventivo de transparencia voluntaria cotidiana que los partidos le van a hacer en años electorales y no electorales.

El día de hoy, efectivamente como se ha comentado, llegamos tarde, en buena medida porque aprobamos un nuevo Reglamento de Transparencia.

El IFE ya había dado pasos adicionales en la materia, pero el día de hoy después de un proceso largo de construcción con los propios partidos se logró un Reglamento de Transparencia.

Este Reglamento de Transparencia nuevamente suple la carencia de legislación en la materia, una legislación que ha dejado fuera a los partidos como sujetos obligados, pero a través de estos mecanismos reglamentarios el IFE trata de suplir una carencia y un vacío y, debo decir con el concurso de los partidos políticos.

¿Por qué es relevante el Reglamento que hoy se aprobó? Porque estamos estableciendo un procedimiento de información a los partidos para que pueda haber un canal más abierto, para que lo que hizo nuestro compañero Arturo Zárate, de El Universal, pueda tener mucho más facilidad en el acceso y eso creo que va a facilitar.

No existe carácter vinculatorio, no existe sanción expresa administrativa que pueda establecer el IFE. Si nosotros le pedimos a un partido político el sueldo de su candidato a la presidencia y el partido político nos dice que no porque es reservada, nosotros podremos, ante el Comité de Información decir que no tiene carácter de reservada o confidencial esa información y el partido sufrirá una sanción pública o política. Pero más allá de eso no existe una sanción legal, administrativa, económica para ese fin.

Creemos, sin embargo, que al regular el procedimiento de acceso a la información a los partidos, estamos de manera implícita generando una sanción y elevando el costo de decir que no de un partido político y creo que a la larga eso va a poder regular un mercado de acceso a la información por estos procedimientos que desafortunadamente son los únicos que tiene en este momento disponibles el Instituto.

Segundo. Me parece que existen vacíos temporales en cómo el IFE y cómo los partidos pueden rendir cuentas. Claramente nosotros tenemos un mandato muy claro. Por ejemplo, para entrar a fiscalizar las campañas, como ya ha sido comentado y no lo haré, el IFE por primera vez fiscalizará las precampañas solamente en su fase de proceso de selección interna, pero hay un vacío de promoción política de individuos, empresarios, personajes que son militantes de partidos pero que se promocionan a título individual

pagado con fondos desconocidos sobre los cuales no hay manera de exigir cuentas.

El IFE como autoridad no puede ir más allá de lo que la ley le permite, pero me parecería muy deseable para la sanidad de la vida pública mexicana que claramente supiéramos y estas personas que en lo individual se promocionan, saber de dónde provienen los recursos para lo cual han estado destinando recursos para su promoción.

Déjenme ahora comentar que en realidad sino se toma una decisión más de fondo para poder explicar el origen y destino de los recursos crecientes que se gastan en política electoral, creo que las consecuencias para la democracia electoral pueden ser sustantivas.

Sustantivas porque se generará una dependencia creciente frente a grandes donadores legales o ilegales, conocidos o desconocidos y eso, como sabemos muy bien, es y ha sido el germen de la corrupción política en muchos lugares del mundo y creo que el cambio legal necesario es justamente complementar nuestro sistema de fiscalización con un sistema preventivo de transparencia que pueda generar un sistema global de rendición de cuentas.

Déjenme hacer comentarios brevemente sobre algunas otras medidas que el IFE ha tomado en los últimos meses para tratar de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Llegamos y una de las grandes frustraciones en el IFE y en la discusión de lo político era los recursos, el destino de los recursos de los partidos que perdían su registro. Fueron muy notorios algunos casos que se dieron a conocer donde las casas, los automóviles, las computadoras y los lápices de un partido que pierde su registro se los llevan, y en un sistema generoso de financiamiento público eso genera una enorme desconfianza, y muchos partidos que hacen buen uso de sus recursos pagan por algunos pecadores pequeños.

Nuevamente ha habido una discusión política en el Congreso, de muchos años, para regular la pérdida de registro y la liquidación de partidos, y nuevamente el IFE tuvo que hacer uso de sus facultades reglamentarias para establecer un Reglamento que se aprobó hace algunas semanas, para liquidar a partidos políticos, por lo cual a partir del próximo año, si algún partido perdiere su registro después de la elección del 2006 tendrá que seguir un proceso de liquidación y devolver los bienes al IFE, a sus proveedores, pagar sanciones pendientes y devolver lo sobrante a la Tesorería de la Federación.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

240

Una estimación sugiere que si esta reglamentación hubiera estado en vigencia, probablemente la Nación, y perdón por el concepto tan retórico, la Nación habría podido recuperar algo así como 1,252 millones de pesos, que fue lo equivalente.

Bueno, hubiera podido recuperar 330 millones de pesos, de un financiamiento de 1,252 millones otorgado a algunos partidos, que en los últimos cinco años perdieron su registro.

El tema de las precampañas ya lo comenté. Este es un concepto muy elástico, muy complicado, no existe esa figura jurídicamente hablando. Lo que existe jurídicamente hablando legal y administrativamente para la autoridad electoral son procesos de selección interna. Pero el concepto precampañas es mucho más amplio. Incluye los procesos internos de los partidos y todo lo demás.

Ha habido una discusión pública que supone que el IFE debería fiscalizar a todos los que hacen promoción política. La verdad creo que sería inconveniente, porque nos convertiríamos en los grandes fiscalizadores del país. Si cualquier individuo que manifiesta alguna intención de ser candidato futuro a algo, es fiscalizable por la autoridad, tendremos que fiscalizar a miles de ciudadanos mexicanos que desde que egresan de la universidad manifiestan promoción política e interés político. Y estoy exagerando el argumento.

Pero si un gobernador manifiesta alguna intención política futura, no puede ser el IFE el que revise cómo se gastó ese dinero. En todo caso es la Auditoría o Contaduría Mayor de Hacienda de la entidad, es la Contraloría del estado, de la Auditoría Superior de la Federación, pero no puede ser el IFE el que esté fiscalizando.

Para que el IFE pueda fiscalizar apropiadamente las precampañas tiene que haber, primero, una figura jurídica que lo permita. Segundo, un ámbito temporal preciso, porque el IFE no puede estirar sus atribuciones para poder fiscalizar todo lo que sea promoción.

Una precampaña por definición es un ámbito inmediato previo al inicio de una campaña formal, y por lo tanto todo lo que caiga temporalmente distante a una campaña formalmente hablando, se trata de promoción política.

Lo que está a discusión es cómo garantizar que los gobernantes en funciones del ámbito y del poder que sean destinen recursos para la promoción de los intereses generales de esa oficina, de su gobierno o de su poder, y que no destinen en forma oculta fondos públicos para promoción política, y eso creo que cae en el ámbito legislativo y normativo de otras instancias, como son las contralorías, las contadurías y los poderes legislativos.

En los próximos meses se dará nuevamente en el país una discusión que ya ha empezado, que va a ser sobre el costo de las campañas, gastos excesivos en la política, acceso a medios de comunicación sin regulación suficiente, desbalance en lo que están gastando, una percepción, quizás de inequidad, ya ha estado sucediendo en algunas entidades del país.

El IFE lo que tiene que hacer es, primero, actuar con base en lo que la ley le permite.

Segundo, tratar de encontrar mecanismos reglamentarios y administrativos para tratar de fortalecer la transparencia.

Tercero, advertir de lo que vamos a hacer y también advertir de lo que no es posible hacer.

En ocasiones se le pide a la autoridad de cualquier ámbito que haga cosas, que no tiene instrumentos para realizar. Nosotros podemos, y hacemos algunas reflexiones sobre el valor de la equidad, y el día de hoy en la sesión del Consejo General del IFE hubo una discusión amplia sobre el valor de la equidad.

El concepto de equidad en la legislación electoral mexicana está establecida a nivel de tesis del Tribunal Electoral, la equidad como un instrumento que te facilita el ejercicio libre del voto, que te facilita condiciones de un estado democrático, pero no existe a nivel administrativo, disposiciones para nosotros poder garantizar o sancionar a quienes no cumplen con ese valor de la equidad.

Entonces, aquí efectivamente como en materia de transparencia existe es un proceso secuencial de avances y me parece que en el fondo del asunto de la equidad está justamente cómo se financia la política, cómo evitamos que el costo de la política siga creciendo y cómo expandimos el mecanismo actual de fiscalizaciones “expost”, a un mecanismo global de rendición de cuentas, que incluya la fase preventiva.

Me parece que esa es la ruta apropiada de la ecuación y desde el IFE esperamos que así sea para el bien de la democracia de este país.

**Ponente: Horacio Aguilar Álvarez de Alba,  
Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la  
Información Pública (IAI)**

Con la valiosa colaboración de personal que colabora en la estructura del Instituto, me voy a permitir leer una nota pretérita en prensa que dice:

“Luis Carlos Ugalde dio a conocer el acuerdo para fiscalización de precampañas adoptado por la Comisión de Fiscalización del organismo electoral. Este informe detallado de las precampañas que se exigirá a los partidos deberá incluir gastos pormenorizados de cada uno de los aspirantes que participen en la contienda interna de cada uno de los institutos políticos.

Entre estos gastos están los relacionados con propaganda en radio, televisión, prensa y anuncios espectaculares”.

Hoy se ha cumplido esta oferta que se había anunciado anteriormente. Hoy estamos en una gran fiesta de la vida nacional, porque se ha avanzado cuantitativa y cualitativamente en este rubro tan importante que hoy nos reclama.

Don Luis Carlos Ugalde, Presidente Consejero del Consejo General del IFE; don Andrés Albo, Consejero Electoral del IFE; don Rogelio Carbajal, representante del PAN ante el IFE; don Iván Jaimes, representante del PRI ante el IFE; don Rafael Hernández, representante del Partido de la Revolución Democrática ante el IFE; don Elías Cárdenas, representante de Convergencia ante el IFE; don Arturo Zárate en su función y su misión de informador, reciban nuestro agradecimiento por esta muy valiosa contribución en los trabajos de la Segunda Semana Nacional de Transparencia que organiza el Instituto Federal de Acceso a la Información.

He preparado algunas láminas para apoyar la modesta intervención que después de haber oído las abrumadoras citas, conceptos, observaciones formulados, me parece que aquí aplica en su servidor aquello que decía un autor: Que había unas aves que volaban como águilas en tanto que otros trinamos desde la rama de un árbol.

Me parece que hoy me toca trinar desde la rama de un árbol y ver cómo despliegan las alas las águilas en esta actividad.

En primer lugar quisiera decirles que la democracia y los procedimientos electorales sin transparencia hacen irrisoria a esa democracia y a esos procedimientos electorales.

La transparencia es un bien en sí mismo y la filosofía enseña que el bien es de suyo difusivo.

La transparencia como bien, debe hacerse difundir y extender a toda la vida nacional, es un valor importante que en algunas latitudes ya alcanza a la vida privada de las empresas mercantiles.

El Estado es una realidad cotidiana y que tenemos constante contacto con su Gobierno.

La democracia es una forma de ser de los gobiernos y el Gobierno es un elemento constitutivo del Estado.

Repasso rápidamente aquellas formas de gobierno enseñadas por el sabio Aristóteles que dijo que había formas de gobierno puras e impuras, dependiendo cada una de ellas del número de participantes en ese gobierno. Tratándose del gobierno unipersonal, la forma pura de gobierno es la monarquía que se prostituye en la tiranía.

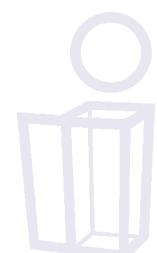
Cuando es el gobierno de unos cuantos, la forma pura es la aristocracia que se prostituye en la oligarquía.

Y tratándose de la democracia que es el gobierno de todos, ésta se prostituye en la democracia.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

242

Pero la democracia no es un concepto acabado, entra en un proceso histórico y evolutivo, la democracia tiene que afrontar retos y crisis para su perfeccionamiento.

La democracia está íntimamente unida a la teoría de la división de poderes.

Debemos distinguir en la democracia el sujeto de la democracia, que es el pueblo elector, y el objeto de la democracia, que es el poder o gobierno que se habrá de ejercitar.

Es necesario lograr el mayor acercamiento entre este sujeto y objeto de la democracia, lo cual nunca podrá realizarse a través de una ecuación perfecta, pero la mayor aproximación entre el sujeto y objeto de la democracia se produce mediante elecciones que reflejan una voluntad general a partir de una mayoría.

La mayoría se establece y define mediante elecciones, mediante un procedimiento electoral que establece el régimen de partidos como formas asociativas en las que las personas nos reunimos en razón de nuestras convicciones políticas.

Nada más ajeno a la democracia que las decisiones unánimes o de las minorías que se imponen a las mayorías. Se ha pretendido en ocasiones identificar a la democracia con las sociedades de economía abierta, lo que puede generar la tentación de aplicar las leyes del mercado a los procesos electorales.

Existen las democracias directas y las democracias representativas, la representatividad democrática es bien distinta de la representación en el ámbito del derecho privado.

La teoría democrática hacia la representación política exige y es propio de sociedades más complejas, masivas y plurales, lo cual nos presenta una imposibilidad objetiva para poner en práctica la democracia directa.

Este proceso evolutivo de las sociedades modificó la teoría de la democracia clásica, se incorporaron los conceptos de división de poderes, el principio de mayoría, el constitucionalismo y la representatividad política.

La representatividad política introdujo el principio de la competencia entre las distintas fuerzas políticas para captar votos entre sus electores bajo las más claras reglas de la equidad en ese proceso.

Ganar elecciones exige de la existencia de un sistema electoral de partidos, de candidatos y de recursos tanto humanos, como económicos.

Actualmente la democracia tiene como principio fundamental que los representantes populares sean electos por medio de elecciones y que también puedan ser igualmente sustituidos en procesos electorales libres, justos, institucionales, periódicos y pacíficos.

La democracia tiene un qué, pero también tiene un cómo, y está precisamente en la reglas electorales definido ese cómo acceder a la vida democrática y al ejercicio del poder.

En las democracias una multiplicidad de fuerzas políticas compiten dentro de un marco institucional para ganar votos.

La competencia democrática depende directamente de los recursos económicos, organizativos e ideológicos con que cuentan los partidos o fuerzas políticas.

El ideal de la competencia democrática consiste en que los partidos compitan en igualdad o equidad de condiciones económicas y son las diferencias organizacionales e ideológicas las que permitan captar el interés de los electores.

En el pasado el sufragio fue un privilegio, hoy éste es un derecho de todos. La expansión del derecho al sufragio representa una necesidad de invertir recursos económicos para la transmisión de mensajes, hacer propaganda electoral e inversión en imagen.

Las campañas electorales, por tanto, pueden quedar sujetas a las leyes del mercado.

Por esta razón, la captación inequitativa de recursos económicos en las campañas electorales puede distorsionar la información que los votantes reciben al expandir los canales de comunicación en favor de los partidos y candidatos con más recursos.

En la medida en que el financiamiento a los partidos no sea fiscalizado adecuadamente, las disparidades económicas se convierten en asimetrías políticas, lo cual afecta directamente a la calidad democrática.

Sin un monitoreo adecuado, algunos candidatos y/o partidos pueden obtener ventajas injustas sobre otros candidatos y/o partidos.

La tendencia a transparentar el financiamiento de las campañas electorales sugiere que cada vez más personas reconocen la importancia de estar mejor informados al momento de ejercer su derecho a votar.

La transparencia en los procesos electorales permite que los ciudadanos tomen decisiones mejor informadas acerca de los recursos y apoyos para sus candidatos y partidos.

La transparencia reduce el impacto electoral en las grandes aportaciones tanto públicas o privadas, al requerir que los partidos y candidatos divulguen públicamente información detallada acerca del origen y monto de donaciones y gastos.

A manera de conclusión, simplemente para generar el debate, planteamos que el avance hacia una mayor transparencia del financiamiento de las campañas electorales no sólo beneficiará las finanzas públicas, sino que representará un importante paso de avance en el perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas.

Finalmente una reflexión tomada de la ética: ¿Será que el fin justifica los medios?

No puedo terminar sin hacer referencia a las valiosas intervenciones de todos quienes me han precedido en el uso de la palabra.

Encuentro en los representantes de partido una impronta, muy cercana al troquel que tiene su partido, en sus gestos, en sus actitudes y en su discurso.

También tengo que reflexionar sobre el problema de las controversias electorales por excesos en gastos de campaña, recordar elecciones muy marcadas por este motivo, como fue la elección de 2003 en la delegación Miguel Hidalgo que al final del día, por motivos de equidad, se dejó el resultado intocado, considerando que los dos candidatos habían excedido los topes de campaña y que por equidad se mantenía el resultado electoral obtenido.

Algunos casos ya mencionados ocurridos anteriormente, Oaxaca, Veracruz y otro del que casi nadie quisiera hablar, a futuro. El Estado de México.

Tenemos que estar muy atentos y pendientes a la jurisprudencia electoral, porque el tema de la transparencia electoral me parece que ya se ha incorporado en este rubro y la falta de transparencia en procesos electorales afecta a la equidad electoral. Ya se ha dicho, agravia a la sociedad y nos agravia a nosotros como ciudadanos, pero finalmente cuestiona el resultado electoral, cuestiona la legitimidad de esa elección.

Se ha dicho que la ley electoral ha estado fundada en la desconfianza, pero ahora la ley electoral también permite recursos tanto de origen público, propios de los partidos y privados; todos estos recursos deben entrar bajo la esfera de la fiscalización.

Recuerdo nada más algo que he aprendido en mi tarea profesional anterior como notario. Y decía un contador.

¡Oiga!, es que el papel aguanta mucho, aguanta mucho para justificar mucho, pero también para decir poco.

También otra persona me decía. Fíjese usted cómo la mano que recibe se puede ocultar, pero la que gasta no se puede ocultar.

Aquí el problema que nos plantea la transparencia en gastos, en financiamientos de procesos electorales es el viejo recurso de la subfacturación.

Me haces 10 mil camisetas, me facturas 200, nada más te pago 200 y sin factura de por medio te pago lo demás con otros recursos. Éstas son de las cosas que solamente la ética pública puede dejar resuelto.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

244

Con estas muy modestas aportaciones de su servidor agradezco la atención que me han dispensado.

**Presentador:**

Gran cantidad de preguntas hemos obtenido:

Se critica, es el sentir del auditorio. Cada uno de los ponentes critica las precampañas de los otros partidos políticos, pero no dice nada acerca de las precampañas de los posibles candidatos de sus propios partidos.

¿No consideran que los partidos políticos deben ser sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia en forma directa y ya no por la vía del Instituto Federal Electoral?

¿Cómo se fiscalizará y se hará transparente el financiamiento y demás acciones para llevar a cabo el voto de los mexicanos en el extranjero?

¿Cómo se fiscalizan, en realidad, las precampañas? ¿Cómo sancionaran los actos irregularidades derivados de ellas?

**Ponente: Andrés Albo Márquez. Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE)**

Yo quisiera subrayar que por primera vez se va a fiscalizar las precampañas, entendiendo precampañas en el proceso interno de los partidos.

Precisamente a partir del registro de los precandidatos en el proceso interno.

Se van a fiscalizar todos los ingresos de los precandidatos, y el gasto en cuatro rubros: radio, televisión, prensa y espectaculares. Esto puede significar cerca del 70 por ciento del gasto.

Además, hay que subrayar, se van a fiscalizar los gastos de los partidos políticos en este periodo. Esto me parece que es un avance que no se puede negar.

También hay que señalar que en este periodo, bueno, fiscalizamos este periodo porque es el periodo en el que tenemos atribuciones, tanto reglamentaria como de apoyo en las sentencias del Tribunal Electoral.

Me gustaría también subrayar que se adiciona al proceso de fiscalización lo que yo llamaría un proceso de oportuna transparencia y rendición de cuenta. De forma que se van a hacer públicos los resultados del monitoreo y de la revisión de los informes meses antes de la jornada electoral, permitiendo que los ciudadanos tengan información relevante con oportunidad suficiente.

Resaltaría también del Reglamento de Transparencia, vinculado con la pregunta que se hace, que este Reglamento, simplificando la aportación que tiene, es la oportunidad, es la creación de una vía ciudadana para la solicitud de información a los partidos políticos, sí, ciertamente con la ayuda, con el apoyo de algunas sentencias del Tribunal Electoral, y desde luego de quienes lo promovieron.

En esta vía el Instituto se vuelve intermediario entre los ciudadanos y los partidos políticos.

Yo diría que también gracias a este Reglamento ya no hay necesidad que el Instituto haga exhortos a los partidos. Ahora ya hay una obligatoriedad.

Y finalmente diría, y saliéndome de las preguntas, pero me parece a partir de alguna intervención anterior, vale la pena subrayar que tanto el acuerdo de precampañas, como el Reglamento de Transparencia, hoy aprobado en Consejo General del Instituto Federal Electoral, contienen partes voluntarias donde se puede avanzar en términos de mayor apertura y transparencia.

Pero ya hoy aquí lo hemos visto, lo hemos atestiguado, también en Consejo algunos partidos han ofrecido ampliar esta información y han tomado esta invitación de manera directa. Y creo que con ello se puede avanzar en el tema de la transparencia y rendición de cuentas.

**Ponente: Elías Cárdenas Márquez. Representante del Partido Convergencia ante el IFE**

Muchas gracias. Convergencia es un partido respetuoso de la ley. Convergencia no hace campañas adelantadas. Convergencia ahora está en un proceso de construir una cuarta opción porque creemos que esto es necesario y que existen ciertas condiciones para que aquella ciudadanía que no esté de acuerdo con las tres grandes propuestas que posiblemente vendrán, podría optar por una cuarta opción ciudadana.

Esto es obviamente lo que hace actualmente Convergencia y por ello no podemos hablar de que nosotros hemos infringido en este sentido de la ley ni la ética política. Es decir, seguimos respetando los términos establecidos en la ley. Iniciaremos campaña cuando la ley así lo determine.

Ahora bien, yo quiero reiterar, aprovechar este espacio para reiterar que nos parece que la facultad del Instituto, la toma del artículo 49 para emitir la resolución de fiscalización y dice esto "cuando lo considere conveniente" y con base en esto pidió a los partidos en la fase de la precampaña interna que rindieran este detalle.

Con base en esto también podríamos ir más allá, ¿por qué? Porque actualmente los presuntos candidatos que no gozan, que no se atreven a dar el nombre de sus partidos deliberadamente, y se ostentan como aspirantes, justamente lo que dice el acuerdo de la

Comisión de Fiscalización. Estos aspirantes tendrían la obligación de rendir cuentas ya ahora y hoy.

Respecto de un tema muy importante que es el financiamiento y que lo señalaba justamente el licenciado Rogelio Carbajal Tejada, que nuestros recursos fundamentalmente, y nosotros que tenemos menos que todos, están ya hipotecados con anterioridad a los medios de comunicación.

Los medios de comunicaciones obtienen más utilidades de las campañas electorales que de la transmisión de un juego mundial de campeonato de fútbol, esto es importante y esto nos debe llamar a la reflexión de que tenemos que insistir que estos mecanismos se perfeccionen en lo futuro.

Yo idealmente voy mucho más allá, tal vez el modelo francés. En la televisión y en la radio ni alcohol ni tabaco ni política, simple y llanamente.

**Ponente: Rafael Hernández Estrada. Representante del PRD ante el IFE**

Yo quiero aprovechar la oportunidad aparte de abordar un par de las preguntas o de las cuestiones que se pusieron en las preguntas, aprovechar la oportunidad para felicitar la excelente exposición del Comisionado del IFAI, Horacio Aguilar Álvarez de Alba, me parece que lejos de trinar en la rama se desplegó bordando la esencia del tema. Eso sí lo quiero expresar.

Y abordar este tema de la crítica de las precampañas y el último, que es la fiscalización de precampañas.

Solamente para decir que a juicio nuestro, no es tan cierto que haya un vacío legal en estas campañas adelantadas, en estas promociones políticas.

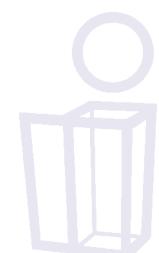
El propio COFIPE al establecer un plazo exacto de desarrollo de campañas electorales de proselitismo, está prohibiendo las actividades adelantadas; por cierto, estas actividades adelantadas en múltiples campañas electorales locales y federales de sanciones y de multas contra los partidos que en algún municipio, distrito o estado han realizado actividades antes del plazo legal de las campañas.

Desde nuestro punto de vista hay razones, hay razonamientos también en las sentencias del Tribunal Federal Electoral y de la propia Suprema Corte de Justicia que lejos de implicar un vacío legal, lo que establecen es una prohibición expresa.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

Y esa es la *litis* de una queja que presentamos recientemente, el lunes pasado, como partido ante la Junta General Ejecutiva del IFE, esperemos que pronto este órgano resuelva sobre esta queja para que nuestro partido resuelva su queja y si no, pues pueda recurrir la resolución si es que no es adecuada en nuestra opinión.

Esto por el lado de estas campañas adelantadas.

Y quiero comentar también que yo le sugeriría a todos ustedes y en lo particularmente a Arturo Zárate, nuestro compañero de "El Universal", que no nada más demanden a los partidos la información del sueldo de los candidatos, yo diría demanden información sobre el sueldo de los precandidatos y la declaración patrimonial de cada uno de ellos, creo que es una información que debe ser pública, que los partidos deben hacer pública para que la ciudadanía esté enterada de los recursos con que cuenta cada quien y también se interroge sobre los gastos, algunos de ellos desmesurados, de las campañas adelantadas, de las precampañas y de las propias campañas electorales.

Y finalmente termino diciendo que, como ya se ha mencionado aquí por otros expositores, es necesario darle transparencia a los contratos de publicidad política de la radio y la televisión.

Finalizo diciendo, citando a Giovanni Sartori en su obra *Homo videns* que habla de la democracia teledirigida y en muchos casos las campañas publicitarias que se hacen con su facturación, como aquí se mencionó, no nada más las camisetas, se subfacturan, se subfacturan también promocionales, programas, convenios de difusión por medio de precios secretos, convenios secretos, sería muy bueno que la sociedad demandara de todos los partidos, de todos los candidatos y de las propias empresas de la televisión y la radiodifusión que hicieran públicos los contratos para transmitir promocionales políticos durante las campañas adelantadas, durante las campañas internas y durante las propias campañas electorales.

#### Ponente: Iván Jaimes Archundia. Representante del PRI ante el IFE

Voy a dar respuesta a algunos de los temas que evidentemente están vinculados, incluso, con la exposición de algunos de los compañeros quienes hicieron uso de la voz.

Primero quiero señalar que en el caso específico de la fiscalización de precandidatos evidentemente existe una acotación normativa y una acotación legal, porque si no, caeríamos precisamente en el supuesto que no me parece exagerado, que comentaba el Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde, tendríamos o el IFE tendría que fiscalizar a miles de ciudadanos, porque no se trata nada más del candidato a la Presidencia de la República, se trata también de diputados y senadores, se trata también que en los casos de los estados igualmente fiscalicen o traten de fiscalizar a ciudadanos que aspiran a cargos de elección popular a nivel local.

Por eso el PRI en el caso específico no hace un señalamiento de candidatos o de ciudadanos que están realizando una promoción personal, simplemente lo que hacemos es lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos ha obligado a hacer, ha sostenido el Tribunal, la Sala Superior ha dicho que todos los partidos somos partidos garantes y que, en consecuencia, somos responsables de los simpatizantes, militantes o de terceros cuando éstos producen un beneficio al partido o bien cuando éstos violan la ley.

Pero dice además la Sala Superior y ese es el complemento, dice la Sala Superior que cuando el partido acepta o consciente esas conductas, el partido sí se vuelve entonces responsable bajo esta teoría del partido garante.

En el caso específico, el PRI se ha deslindando, se ha desmarcado, ha dicho que los actos llevados a cabo por estos ciudadanos sí militantes y cuadros distinguidos del PRI no son actos de partidos.

¿Por qué? Porque eso lo dice el Tribunal y eso nos obliga a hacerlo, en consecuencia yo tendría que decir que el que soluciona problemas es menos eficiente que el que los evita. El PRI está evitando esos problemas.

Quiero señalar adicionalmente que, decía el compañero de Convergencia, que en el caso de su partido no hacen campaña adelantada porque no tienen candidato o no sé si hay alguien que quiera ser candidato, evidentemente que no lo han hecho porque no se encuentra en ese supuesto.

Pero sí quiero advertir una cosa muy importante y que tiene que ver con el asunto del financiamiento. Me parece que los ciudadanos que deseen saber precisamente los recursos que están aplicando estos otros ciudadanos militantes de algunos partidos, puedan hacerlo. Me parece que hagan la solicitud con quien ellos consideren o las instancias que consideren, me parece que es oportuno y es sano. El PRI, en el caso específico sí lo dice, no son actos de partido.

Quiero contestar también algo que me preocupó y me preocupó precisamente por quizá el contexto en el que se dio y que a la mejor no se encuentra suficientemente sustentado.

Con todo respeto disiento de la expresión que don Horacio Aguilar hace un momento señaló, al decir que había controversias en casos de excesos de gastos de campaña y citó Veracruz, Sinaloa, Oaxaca y en lo futuro Estado de México.

Quiero yo invitar a don Horacio, muy respetuosamente, a que acceda a la página de Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ninguna de las resoluciones, porque todas esas llegaron al Tribunal Electoral, ninguna de las resoluciones dice que hubo un exceso de gastos de campaña o que se rebasaron los topes de gastos de campaña.

¿Por qué? Porque ni siquiera hubo pruebas o indicios mínimos para poder presumir siquiera que había una circunstancia en ese sentido. Sí, yo lo digo con todo comedimiento y con todo respeto a don Horacio.

Por supuesto que el financiamiento privado pues eso ya está en la ley y obviamente también entra dentro de la fiscalización que realiza el Instituto Federal Electoral.

En el caso que citaba nuestro amigo Arturo Zárate, sin duda fue un paso importante que logró en materia de transparencia. Sí quiero aclarar también que en el caso específico del PRI desde el 2003 pues ya no tenemos nosotros, digamos, dinero para financiar algunas cuestiones internas, mucho menos salarios. Entonces yo creo que Arturo debió de haber especificado claramente que en el caso específico del PRI no tenemos sueldos.

Y, por supuesto que esos sueldos de los precandidatos o de los candidatos, pues también sean sujetos de la revisión y de la transparencia suficiente, incluyendo, ¿verdad don Rafael? Aquellos precandidatos con choferes de hasta 60 mil pesos.

En función de todo esto amigas y amigos les digo que nosotros estaremos en la línea de fortalecer la transparencia, en la línea de fortalecer los trabajos del Instituto Federal Electoral de cara a comicios federales del 2006 donde evidentemente estaremos solicitando la equidad o velando por la equidad porque también somos entidades de interés público y, en consecuencia, actuaremos conforme a la ley.

**Ponente: Rogelio Carbajal Tejada. Representante del PAN ante el IFE**

Trataré de dar respuesta a la generalidad de las cuatro preguntas que nos han dado, aunque creo que una le corresponde fundamentalmente a la autoridad electoral, que es lo del voto de los mexicanos en el extranjero.

Pero quiero comenzar por la última, si los partidos deben de estar sujetos a la Ley de Transparencia. Yo creo que el principio, es el principio que sigue el PAN y está en su programa de acción política, es que todo ente público o privado que reciba financiamiento de alguna naturaleza público, debe de ser sujeto de la transparencia. No sé si sea a través de la Ley de Transparencia, pero el principio es que si un partido político recibe financiamiento público, debe ser sujeto de las normas de transparencia y de rendición de cuentas.

Que si una asociación civil recibe, por muy privada que sea, recibe financiamiento público por cualquier concepto de algún programa gubernamental debe ser fiscalizado.

transparencia  
Semana Nacional  
2005



Si un gobierno estatal o un gobierno municipal recibe recursos del erario público federal por las partidas que están establecidas en el presupuesto debe ser fiscalizado y debe estar sujeto a las normas de transparencia federales. Creo que ese es el principio general que debiéramos seguir para todo ente, insisto, público o privado que reciba de alguna forma financiamiento público, ¿por qué? Porque hoy hay muchas asociaciones civiles, incluso de las que demandan transparencia que reciben financiamiento público, pero que a la hora que el Gobierno quiere hacerla rendir cuenta, dicen que el Gobierno está entrometiéndose en su actuación.

Yo creo que todo aquel que recibe financiamiento público debe ser sujeto a las normas de transparencia y al principio de rendición de cuentas.

Y creo que esto genera una cultura de la transparencia, creo que este concepto de cultura de transparencia es nuevo en México. Hace seis o siete años esto era desconocido en el país, y hoy gracias, primero a una Ley, después a un Instituto y luego a personas que se han preocupado por el tema, y que como el caso de Arturo Zárate han dado seguimiento a diversos conceptos de transparencia, no sólo de los partidos, sino de otras áreas de la actividad pública en México, nos ayudan justamente a construir esta cultura de la transparencia. Él daba ejemplos de cuestiones con las que él se tuvo que enfrentar de todos los partidos.

Y creo que también es válido decir que a partir de actuaciones, como las de él, hoy las cosas empiezan a cambiar, y hoy justamente en base a una sentencia del Tribunal los partidos estamos obligados a publicar los sueldos y prestaciones de los dirigentes partidarios. Y hoy, quien no lo haga, está incumpliendo.

Por eso decía yo que el PAN, al momento cumple con esa obligación, y lo hace, ¿por qué? Primero porque el Tribunal lo obliga, sí, pero también porque hay una convicción, y porque, insisto, otra vez, porque en principio todo ente público o privado que reciba financiamiento público debe dar cuentas de qué hace con ese dinero.

Trato de contestar también a lo de las precampañas propias. No concuerdo, yo sí hablé de las precampañas del PAN, y no me referí a ninguna precampaña de otro partido.

Yo creo que los problemas de cada partido son cuestiones propias y que cada uno debe tratar de resolver.

Hablé con toda claridad de cómo el PAN quiere resolver su precampaña interna, haciendo cargo de las omisiones o de los errores que el propio partido haya podido cometer en el pasado.

¿Por qué? Porque creo que son errores y omisiones que habiéndolas cometido el PAN, como las han cometido otros partidos, dañan a la democracia y dañan al sistema de partidos, y la democracia en México no se merece, no se merece una vez más circunstancias como las sucedidas en los años pasados.

Y por eso nuestro Reglamento se está haciendo cargo de ello. Por eso nuestro Reglamento establece con toda claridad, derivada de una obligación reglamentaria del IFE, que es vigente desde el 2003, que todas y cada una de las cuentas que reciban donativos para los precandidatos deben estar a nombre del partido, y por lo tanto todos y cada uno de los donativos que reciban los precandidatos están sujetos a las limitaciones que establece la Ley Electoral, ¿por qué? Porque son donativos que en forma, entran al partido y por lo tanto están sujetas a las normas del Código Electoral.

Y finalmente, también porque el partido, esas cuentas debe reportarlas a la autoridad electoral, y debe reportarlas en su informe anual, y así lo haremos con toda puntualidad.

Hace unas semanas, cuando a mí me preguntaba una reportera o mejor dicho una conductora de un programa de radio sobre cuándo se iba a dar a conocer. Le decía: Cuando el partido entregue su informe anual. ¿Y esto cuándo? Bueno, por ahí de febrero o marzo del año entrante. Y me decía: ¿hasta entonces? Yo le decía: Sí, eso es lo que nos ha obligado el Reglamento del IFE. Pues no, porque el IFE actuó y hace un par de semanas emitió una Circular a través de la cual decía justamente esos ingresos, y los gastos a los que haya hecho referencia el Consejero Albo deben ser informados 15 días después de la conclusión de tu proceso electoral interno.

Me parece una medida sana, adecuada, oportuna, ¿por qué? Porque, además, la sanción tanto jurídica como política que pudiera haber, derivada de una irregularidad en la precampaña de cualquier partido estará siendo sancionada en plena campaña electoral.

Y eso creo que obligará a los partidos y a los precandidatos a comportarse debidamente.

Termino diciendo lo de la fiscalización. Yo creo que, ya lo he mencionado, el Reglamento es muy claro y nosotros cumpliremos, pero quiero redundar en lo de la contratación de los medios. Yo creo que eso es muy importante que la autoridad electoral lo transparente. ¿Por qué? Porque todavía existen en muchos lados las tarifas políticas, que a los partidos se les cobra más de lo que se le cobra a una empresa mercantil por anunciarse en un periódico o una estación de radio o en una estación de televisión y creo que eso también lo debemos de saber.

También debemos de saber cuánto cobran los periódicos, cuánto cobra la radio y cuánto cobra la televisión por anunciarse.

Yo estaría de acuerdo en la propuesta que hace el compañero de Convergencia en ir a un esquema francés. Creo que ahora ya es imposible porque justo el día de mañana vence la posibilidad de una reforma electoral aplicable para el siguiente proceso electoral.

Por eso me atrevo a proponer que el IFE monopolice la contratación de medios para transparentar y para que esa contratación sea equitativa y sea justa para el que menos tiene como para el que más, que le cobren exactamente lo mismo por un spot al que menos tiene o al que más.

Lo del voto de los mexicanos en el extranjero ya no me da tiempo y creo que la autoridad electoral lo puede responder mejor que yo. Muchas gracias.

### PONENTE: Arturo Zárate Vite. Periódico El Universal

Después de esta segunda ronda de intervenciones, concluyo que no todo está perdido, hay conciencia, lo vemos, hay disposición de los partidos de transparentarse, alguna de las inquietudes del auditorio era de que lo han visto o lo han oído, lo han escuchado aquí, que los partidos se han acusado o se acusan mutuamente.

Quisiéramos que en lugar de ocuparse en ver lo que hace el de enfrente, deberían de preocuparse por lo que hacen ellos, deberían de preocuparse por transparentarse. Es muy fácil para el PRD ver a los del PRI y los PRI ver a los PRD y los del PRD ver a los del PAN. Pero, ¿por qué no se empiezan a mirar al espejo?

Lo que estamos esperando como ciudadanos, les decía en el arranque, ya hay señales como decía Rogelio Carbalal, «nosotros desde que se empezó a hablar de transparencia empezamos a trabajar para que el partido se transparente, empezamos a llevar información a la página de Internet, el PRI también lo ha hecho».

Decía Iván Jaimes que «nosotros no señalamos que ellos o que la dirigencia, los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI no cobran desde julio del 2003, sí lo señalamos».

Bueno, ya que no lo registró aprovecho para preguntar de qué vivirán los dirigentes, llevan dos años sin cobrar cada uno de ellos, seguramente han ahorrado bastante.

Debemos concluir que hay un avance, que hay transparencia, que los ciudadanos, que los partidos están conscientes de que deben transparentarse y que los ciudadanos estamos aprendiendo a transparentar a los partidos.

### PONENTE: Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente. Instituto Federal Electoral (IFE)

Yo también coincido en que al menos en la experiencia personal como Consejero Presidente, he mostrado que en los últimos 16 meses ha habido pasos insuficientes, pero son pasos.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

250

Y creo que una de las soluciones de fondo sería justamente que los partidos políticos fueran sujetos obligados, no me cabe la menor duda.

Puede ser eso a través de la vía de la Ley Federal de Transparencia, pero también podría ser a través de una reforma al Código Electoral, el COFIPE. De hecho algunas reformas propuestas circuladas y no aprobadas proponía que los partidos estaban obligados a una serie de deberes de transparencia y se enlistaban, quiere decir esto que modificando la Ley Electoral podría también hacerse a los partidos sujetos obligados.

Mientras eso no suceda, las rutas son indirectas. A través del IFE, a través de procedimientos como los que se aprobaron hoy en el IFE de solicitudes de acceso a la información, a través de compromisos públicos, a través, yo diría, un instrumento que tenemos y que ha caminado y que ojalá camine más ampliamente, que es el convenio que tiene el IFE y el IFAI firmado, a través de los cuales se están instalando módulos de acceso a la información en todo el país y que pudiesen expandir las solicitudes de información que haga la ciudadanía al IFE, para que nosotros podamos detonar un proceso para solicitar a los partidos la información, entremos en una fase en donde empecemos a generar la necesidad de que los partidos generen su propia información, nos la den, se generen litigios y de esos van saliendo soluciones.

Finalmente, en el tema del voto del extranjero habría una preocupación que yo manifestaría, una preocupación o un asunto que tendremos que tener en mente.

Esta iniciativa del voto en el extranjero establece la prohibición, por primera vez para que los partidos y los candidatos hagan campaña en territorio extranjero, hasta ayer en la mañana no había prohibición para tal hecho, a partir de que se promulgue ya no podrán hacer en todo momento campaña o propaganda electoral.

Pero las líneas divisorias son tenues y ese tema sí daría, de no cuidarlo, posibilidad para que abriéramos la puerta al financiamiento extranjero que es una de las cosas en donde el IFE ha estado luchando tanto en los últimos años y que creo que tenemos que mantener esa puerta muy cerrada y si eso significa prohibir las campañas fuera del país, creo que será por un buen fin.

Yo diría que el tema dej voto en el extranjero sería algo que tenemos que tener presente en materia de transparencia y rendición de cuentas.

**PONENTE: Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)**

En primer lugar, me parece pertinente mencionar un deslinde que es exigible en esta Mesa, no así en las demás, en las demás los comisionados que participaron y participé lo hicimos fijando una posición del Instituto, en este caso no hay posicionamiento institucional, lo hago estrictamente a título personal.

En cuanto a los reclamos recíprocos de los partidos políticos, pues, me parece que eso es entrometerme en la vida interna de ellos y lo voy a evitar.

En cuanto a si existen índices de transparencia es un problema muy difícil de preguntarnos y responder: ¿Qué tan transparente soy? ¿Qué tan democrático soy? ¿Qué tan participativo soy? Y en esta materia me viene a la memoria la

anécdota que me refirió un amigo mío militar, con quien hice un curso, y me dice que él hizo un experimento trabajando tanto con personal civil, como con personal militar, y vio que en ese ejercicio en el que trataba de entender y descubrir quienes eran más abiertos y participativos descubrió que los militares que trabajan en esa unidad eran más abiertos y participativos que el personal civil.

Así es que, en estas preguntas y en estas respuestas no hay indicadores contundentes, pero si los hubiera creo que nos podríamos llevar sorpresas interesantes.

En cuanto, sin animosidad litigiosa, pero sí como precisión quiero mencionarle a nuestro amigo don Iván Jaimes de manera respetuosa y además solicita que entre los casos que yo mencioné no mencioné el precedente de Sinaloa.

Dos, acepto la reconvenCIÓN, pero no me allano a las pretensiones del actor.

Y lo único que menciono es que hay que distinguir proceduralmente lo que es la acción de lo que es la causa *petendi*, al final del día la resolución o las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral no llegaron, como él mismo lo dice, a una acreditación

probatoria de excesos en topes de campaña, con lo cual de alguna manera me está dando la razón de que esto abre una ventana de oportunidades procedimentales.

Yo lo único que acepto es la indicación precisa y contundente de consultar la página de Internet del Tribunal Electoral, desde mi máquina personal y fuera del horario de trabajo para que no haya desvío de recursos.

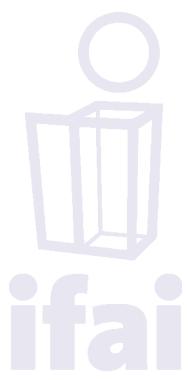
Muy agradecido.

No me queda más que agradecer la presencia de todos ustedes, damas y caballeros, quienes nos acompañan en la Mesa, ha sido un honor personal haber participado con tan destacados integrantes.

En nombre de mis compañeros María Marván, Alonso Gómez-Robledo, Juan Pablo Guerrero Amparán y Alonso Lujambio y personalmente en el propio les agradezco a todos ustedes su participación y con esto damos por terminado los trabajos correspondientes.

# transparencia

2005 Semana Nacional



# CEREMONIA DE PREMIACIÓN DEL CERTAMEN NACIONAL DE TESIS DE LICENCIATURA SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y CLAUSURA DE LA SEGUNDA SEMANA NACIONAL DE TRANSPARENCIA.

## Presentador:

Me permito presentar a los integrantes de esta Mesa, a los miembros del jurado que calificó el certamen: Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México, el maestro Jorge Islas; doctor Sergio López Ayllón, del Centro de Investigación y Docencia Económica; doctor Gabino Vázquez, de la Facultad de Derecho de la UNAM; como invitado de honor a esta ceremonia, el doctor Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del Consejo General del IFE; el doctor Juan Pablo Guerrero, Comisionado del IFAI, preside esta Mesa la doctora María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del IFAI.

Damos inicio a esta ceremonia y pedimos que a nombre del jurado el doctor Sergio López Ayllón nos regale algunas palabras.

## Doctor Sergio López Ayllón. Centro de Investigación y Docencia Económica

Nos congregamos para hacer la premiación del Certamen Nacional de Tesis sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública en México.

Los miembros del jurado quisieramos compartir con ustedes un par de ideas respecto al trabajo que realizamos evaluando las diferentes tesis que se presentaron a este concurso.

Recibimos cerca de una veintena de trabajos y con enorme gusto nos percatamos que muchos de ellos eran trabajos que encuadraban perfectamente en el objeto del concurso, que los temas que desarrollaban estaban dentro de aquellos propuestos en las bases para, digamos, poder hacer una selección de entre ellos.

Tomamos como criterios aquellos que desde un punto de vista académico, suponen un trabajo de tesis de licenciatura, cuestiones de carácter meteorológico, de redacción, de planteamiento del problema, de hipótesis.

Y varios de estos trabajos, cerca de seis o siete cumplían ampliamente con estas calidades. Por ello tuvimos una discusión muy amplia en el jurado que nos obligó, como sucede en estos casos, a tener que tomar algunas decisiones difíciles, pues la calidad de los trabajos era de verdad sobresaliente, tanto por su ingenio, su creatividad, el rigor con que estaban desarrollados, la calidad de la información y los planteamientos que hicieron.

# transparencia

## 5 Semana Nacional

### 2005



ifai

254

Quisiera hablar muy brevemente de cada uno de los trabajos ganadores. Me voy a referir en primer lugar al que recibe una Mención Honorífica, es un trabajo realmente notable por el ingenio, la creatividad, el planteamiento original que hace, viene de una pequeña universidad del estado de Jalisco, y evidentemente esto hace que todavía muestre un enorme potencial en quien lo elaboró.

Si bien tiene algunos pecadillos metodológicos que lamentablemente no nos permitieron darle uno de los primeros lugares, sí quisimos destacarlo con esta Mención Honorífica por este planteamiento muy original, y que además va al terreno, se plantea una pregunta: ¿Cómo ha impactado la Ley de Acceso a la práctica de los periodistas? Va, hace algunas entrevistas y saca algunas conclusiones realmente interesantes, críticas, respecto tanto de la Ley como del uso que de ella han hecho los periodistas. Y realmente abre líneas de investigación muy interesantes.

El tercer lugar es un ensayo muy bien escrito, muy bien redactado que plantea desde una perspectiva teórica estas cuestiones, la relación de la transparencia, de la corrupción de un gobierno equitativo y realmente es un trabajo que se lee con enorme placer por lo bien redactado, por lo bien documentado y por un planteamiento muy inteligente.

Las tesis que obtienen el Primero y el Segundo lugar creanme que fueron objeto de un debate muy intenso, pues ambas son tesis realmente notables, extraordinarias.

Al final del día lamentablemente las reglas del concurso obligan a tomar una decisión, pero la tesis que obtuvo el Segundo lugar de verdad es una tesis que desarrolla de una manera muy impresionante, uno de los temas relacionados que es aquel del derecho a la intimidad, a la vida privada.

Es un planteamiento metodológicamente muy riguroso de derecho comparado que hace un planteamiento tanto doctrinal como con análisis jurisprudencial de diferentes países y hace una construcción dogmática realmente muy impresionante, que incluso podría ser, lo digo sin dudas, incluso mejor que algunas tesis de grado que hemos podido ver, que realmente es un trabajo muy importante y estamos muy contentos de que haya obtenido el Segundo lugar.

El Primer lugar también quizás en la diferencia y en lo que en un momento fue un factor de ponderación, este Primer lugar toca un tema central del derecho de acceso a la información y es el problema del derecho a la información de los partidos políticos.

Y no solamente hace un planteamiento conceptual muy bien estructurado, sino que de manera muy propositiva y muy coherente, muy congruente, plantea una serie de reformas a la actual Ley, para incluir a los partidos políticos.

Este trabajo que es muy sólido jurídicamente, pero no solamente con una perspectiva jurídica sino también una política y una de acceso, mereció el Primer lugar del jurado y además de estos premios, quisiera en nombre del jurado felicitar a todos los participantes, a todos los que presentaron un trabajo, todos y cada uno de ellos revela un esfuerzo y creemos que el concurso cumplió ampliamente con su propósito, que era difundir el estudio a nivel de los estudiantes de la licenciatura del acceso a la información.

Así que enhorabuena a todos los que participaron. Algunos ganaron y estarán muy contentos. Los demás también los invito a que se unan a la celebración por

este trabajo que va en beneficio de ir generando un mayor conocimiento del acceso a la información.

## Presentador:

Muchas gracias al doctor Sergio López Ayllón, y ahora damos la palabra al ganador del Primer lugar del Certamen Nacional de Tesis de Licenciatura en materia de Transparencia.

### Primer lugar. Joas Losada Camacho. Universidad Nacional Autónoma de México

Muy buenas noches distinguido Presidium. Foro que nos engalana con su presencia.

Agradezco al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y a la Universidad Nacional Autónoma de México tan brillante oportunidad de brindar al alumnado de licenciatura a través de su Certamen Nacional de Tesis sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública en México, la oportunidad de opinar en tan importantes y necesarios temas para el país, como son la transparencia y el derecho a la información.

Agradezco a los honorables miembros del jurado dictaminador: Sergio López Ayllón, Federico Reyes Heróles, Jorge Islas López, Gabino Vázquez Robles y Juan Pablo Guerrero Amparán, reconocidos expertos en materia de acceso a la información el haber seleccionado mi humilde tesis titulada "Inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". Muchas gracias.

Agradezco a mi asesor de tesis, el licenciado Felipe Rosas Martínez, y a mis padres, aquí presentes, por su apoyo y consejos para la elaboración de mi trabajo de investigación.

Realmente me siento muy feliz y complacido de recibir este premio de tan prestigiadas personalidades, como son la doctora Marván Laborde, Comisionada Presidenta del IFAI; el Abogado General de la UNAM, el doctor Jorge Islas López; así como del doctor Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE, con el cual comparto la opinión de que los partidos políticos sean sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia.

Muchas felicitaciones, Consejero Presidente, por la aprobación de su reglamento de transparencia.

Los partidos políticos, columna vertebral de nuestra democracia aún joven y fértil, deben ser instituciones

políticas fuertes, más sin embargo de acuerdo con Transparencia Internacional, y la percepción de los mexicanos, los partidos políticos son considerados las entidades más corruptas de México.

Los partidos políticos constitucionalmente denominados entidades de interés público, reciben financiamiento público para el ejercicio de sus actividades ordinarias y de campaña, y por lo cual deben rendir cuentas claras a la sociedad.

Así también los partidos generan información política que caracteriza su identidad política, y con la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados por la Ley de Transparencia, los ciudadanos podrán tener acceso directo a la información política y financiera que éstos generen, coadyuvando así a la difusión y fortalecimiento de la democracia.

Así también, de acuerdo al nacimiento del derecho a la información, de forma textual en síntesis la Suprema Corte de Justicia de la Nación reseña que con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1977, el derecho a la información originalmente se instituyó con la finalidad de que el Estado permitiera por conducto de los diversos medios de comunicación que los partidos políticos manifestaran la diversidad de sus opiniones políticas, lo que convirtió a este derecho en una garantía social, cuya tutela se refiere al derecho que tiene la sociedad de contar con información adecuada y garantizada por el Estado.

Es principalmente por estos motivos, y que para obtener una revaloración y confianza de los ciudadanos en los partidos políticos y, por ende, se promueva el voto y se disminuya el abstencionismo electoral, los partidos políticos sean sujetos obligados por la Ley de Transparencia, lo que contribuirá a la consolidación de la democracia mexicana y al desarrollo de una cultura de transparencia.

Las piezas están puestas, sólo hay que armarlas, juntos logremos un México más transparente.

Muchas gracias.

## Presentador:

Procedemos a la entrega de los premios del Certamen de Licenciatura.

Mención Honorífica, Carla María Toledo Vázquez, de la Universidad del Valle de Atemajac, de Jalisco.



Tercer lugar, Misael Flores Vega, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Segundo lugar, Aristeo García González, de la Universidad Nicolaita de Michoacán.

Primer lugar, Joas Losada Camacho, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A continuación, en representación del señor Rector de la UNAM, doctor Juan Ramón de la Fuente, el Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Jorge Islas, nos hará favor de ofrecernos algunas palabras.

**Maestro Jorge Islas. Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México**

Muy buenas noches. Doctora María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; doctor Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral; señores comisionados del IFAI; señores miembros del jurado del Certamen Nacional de Tesis de Licenciaturas sobre Transparencia y Acceso a la Información, señoras y señores.

En representación del señor Rector les quiero transmitir su saludo y sobre todo el reconocimiento al esfuerzo con el que trabajaron estos tesistas que lograron presentar extraordinarios trabajos, ejercicios de reflexión muy rigurosos, que nos hicieron un trabajo muy ameno, muy interesante, pero muy difícil para todos los que tuvimos el privilegio y la oportunidad de observar, analizar y dictaminar eventualmente trabajos que son excepcionales y que, sobre todo, ayudan mucho a fortalecer la socialización del conocimiento del tema de la transparencia y el acceso a la información pública.

Quisiera recordarles que este es un esfuerzo intrainstitucional en donde ambas instituciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México nos involucramos con mucho compromiso, con una gran dedicación, primero a formalizar la firma de un convenio en general y posteriormente con un convenio específico para detonar, buscar y tratar de promover aquellos talentos y aquellas opciones y posibilidades en donde hubiera el interés académico, el interés reflexivo de insertar en la opinión pública temas que son, sin duda alguna, trascendentales para la discusión de la transparencia y el acceso a la información pública.

Fue un trabajo de más de un año, que se fue dando paso a paso en donde primero se ubicaron los temas, en donde posteriormente se observaron las reglas de cuáles debían de ser los trabajos que debían de ser considerados, no solamente en cuanto al tema, sino en cuanto al rigor, en cuanto a los criterios de argumentación, de fundamentación, de propuesta, de marcos comparados y de metodologías para lograr obtener los mejores trabajos posibles.

Con mucha satisfacción podemos decir que recibimos muchísimas propuestas, algunas de ellas siendo de extraordinaria calidad, no se circunscribieron en estricto sentido a lo que establecía la convocatoria, lo cual nos dio a todos los miembros del jurado la posibilidad de saber que hay un gran entusiasmo y que ha empezado a generarse un gran entusiasmo por debatir estos temas desde la academia y desde distintos ámbitos.

## Ceremonia de Premiación

En este sentido, les quisiera decir que con mucho gusto la Universidad Nacional Autónoma de México ha logrado ser muy consistente con la promoción de estos temas y ahora en coadyuvancia con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pues desde que se aprobó la reforma constitucional en 1977 en donde se hizo el agregado al artículo Sexto constitucional que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

La Universidad Nacional Autónoma de México a través de sus distintos centros de investigación, de docencia, de clases, de seminarios, de coloquios no ha dejado de promover el tema, motivo de esto que nos da oportunidad de seguir promoviéndolo y ahora a través de la institucionalidad que ha dado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde hace tres años.

El concurso en general fue muy rico en las distintas opciones con los distintos temas que abarcaron, como lo hemos visto, que incluyen propuestas de cómo poder incluir en una segunda generación de reformas en los aspectos o los rubros de los sujetos obligados a los partidos políticos, porque hay una fundamentación constitucional de acuerdo al 41 que establece que son entidades de interés público y que si bien es cierto no son actos de autoridad los que generan, sí reciben dinero del erario público y como son entidades de interés público eventualmente toman decisiones que impactan de manera directa, certera, concreta a la opinión pública y al interés público.

Hubo otros temas, uno que en especial y en lo personal a mí me ha llamado mucho la atención, que tiene que ver también con el derecho a la intimidad y el derecho a la privacidad.

Me parece que cualquier democracia es viable cuando tiene la capacidad de discutir, de analizar y de escudriñar en lo público lo que tiene que ver con lo público, pero también la ecuación y la fórmula se compensa, cuando lo privado queda en lo privado y hay un sano equilibrio y una sana balanza de que los asuntos públicos tienen que ser escudriñados, analizados, sensibilizados en lo público y para eso son, pero también los asuntos de orden privado tienen que quedar perfectamente tutelados tal cual como lo establece nuestra Constitución en el artículo 16.

La riqueza de las propuestas nos da oportunidad de entender a los que somos académicos y a los que tenemos la responsabilidad de promover, organizar a distintas estructuras académicas y docentes en

instituciones de educación pública superior, que el tema tiene y va a dar para más.

Qué bueno que en esta Segunda Semana Nacional de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, el IFAI, Instituto garante de proveer y asegurar el adecuado ejercicio del acceso libre a la información pública pone nuevos temas sobre el tintero, la oportunidad de reflexionar, la necesidad de ir más allá de lo que se ha establecido en la misma Ley.

Generar esta semilla de cultura, generar esta oportunidad de entender que el acceso a la información no solamente debe de partir de una regencia normativa, sino debe de ser una actitud, una actitud de comportamiento que nos dé oportunidad de sensibilizar lo que es nuestro, porque es del orden público.

Yo quiero felicitar a nombre de la Universidad Nacional Autónoma de México y de manera muy especial en nombre del doctor Juan Ramón de la Fuente, Rector de la misma a todos los que concursaron y que con mucha valentía y decisión pusieron a consideración trabajos muy ricos en cuanto a valía académica, muy amplios en cuanto al rigor académico con el que han trabajado.

De manera muy particular festejamos y celebramos a los jóvenes que fueron vencedores a los distintos premios. También en nombre de la Universidad Nacional Autónoma de México y del doctor Juan Ramón de la Fuente, me ha pedido hacer un muy extensivo, un muy claro y directo saludo y felicitación a la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y a todos los comisionados, por la extraordinaria labor que han realizado al frente de una de las instituciones que nos da garantía de tener, pensar, soñar y hacer posible la libertad del hombre.

Muchas gracias, muchas felicidades.

### Presentador:

Muchas gracias al maestro Jorge Islas, para finalizar le rogamos a la doctora María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del IFAI, haga la declaratoria oficial de clausura de la Segunda Semana Nacional de Transparencia.

# transparencia

## 2015 Semana Nacional



ifai

### María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del IFAI

Prometo que será muy breve, todos estamos cansados, pero no puedo dejar pasar la oportunidad para agradecer todo el trabajo del jurado calificador, la verdad es que contar con amigos en las instituciones académicas, a quienes muy seguido les hablamos para pedirles trabajo y todavía nos contestan el teléfono y fingien hacerlo con gusto, de verdad lo agradezco y lo agradezco muchísimo. Agradezco por supuesto también la presencia de Luis Carlos Ugalde.

Quiero agradecer a todos los participantes, ya han felicitado a los ganadores, en primer lugar que se hayan atrevido a escribir una tesis cuando muchas universidades ya ofrecen otras posibilidades para titularse.

Escribir una tesis nos obliga a un esfuerzo de síntesis y a pesar de lo complicado que es, normalmente queda la satisfacción de haberlo hecho, si no acaba uno teniendo cosas muy sueltas y por eso agradezco a todos los que presentaron su tesis, el que hayan escrito, el que se hayan puesto a trabajar y a reflexionar sobre un tema tan importante como el que hoy nos convoca.

Llevamos prácticamente tres días hablando sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los datos personales, y digámoslo claramente, las resistencias que se han generado después de dos años de ejercicio. Una ley normalmente genera resistencias.

Me da mucho gusto acabar con la premiación a los escritos de tesis a este concurso, porque así como vemos que una ley genera resistencias, también una nueva ley genera conocimientos, genera retos, genera nuevos posicionamientos en la sociedad y de eso se trata.

Si frente a las resistencias nos dobláramos, no tendría mucho sentido estar aquí, por eso me da todavía más gusto estar aquí entregando o habiendo entregado estos premios y cerrando de esta manera la Semana Nacional de la Transparencia, la Segunda Semana Nacional de la Transparencia.

Quisiera simplemente decir de manera muy rápida. Ha sido mucho el trabajo de mucha gente, ha sido mucha la atención que hemos recibido de quienes han participado en esto, logramos constituir en estos tres días un foro plural, abierto, en donde se pudo transmitir a la opinión pública la discusión de los avances y problemas más apremiantes que ha encarado la Ley y establecer posiciones institucionales, especialmente sobre asuntos tendientes que a todos nos preocupan.

Contamos con la participación de especialistas de varias partes del mundo, vinieron también comisionados de prácticamente toda la República, tuvimos 53 especialistas para ser exactos, participando en la Semana Nacional de Transparencia.

Quisiera, desde luego, agradecer a la Comisión Federal de Electricidad por facilitarnos las instalaciones del Museo Tecnológico para la celebración de esta Semana.

Desde luego a su Director General, pero también a todo el personal que ha estado aquí al pie del cañón, que ha dedicado horas extras, que ha llegado más tarde a su casa después de tres días de trabajo extenuantes para realmente albergarnos y hospedarnos y darle posibilidad a esta discusión.

Dije el día de la inauguración en la primera Mesa, vamos a interrumpir la vida del Museo, ojalá también interrumpamos la vida del país.

Sin ser tan pretenciosos creo que sí logramos hacer un poco de ruido y centrarnos en temas que a todos nos preocupan.

Tuvimos un aforo de prácticamente 1,750 personas; 1,732, según la compañía encargada de organizar todo esto. Y creo que esto nos habla de que esta preocupación va creciendo en el país.

Creo que cumplimos un mandato de ley, difundir y promover el derecho de acceso a la información. Ojalá en esta semana tengamos 1,732 nuevas preguntas en el SISI, y le preguntemos después de dos, tres días de discusión a nuestra Administración Pública Federal cuestiones pertinentes que nos preocupan de cómo toman las decisiones, qué documentos manejan y qué planteamientos le podemos hacer de exigencia a nuestro Gobierno.

Muchísimas gracias por estar aquí.

Quisiera pedirles ahora que se pongan de pie para hacer la declaratoria de la clausura, después de tres arduos días de trabajo, y siendo las 9:05 de la noche del día 29 de junio de 2005, declaro formalmente clausurados los trabajos de esta Semana Nacional de Transparencia.

Muchísimas gracias. Buenas noches.





Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de diciembre de 2005  
Tiraje: 2,500 ejemplares

Edición a cargo de:  
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública  
(IFAI)

2005



Instituto Federal de Acceso  
a la Información Pública

