

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.

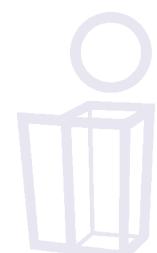
Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me parece que este es otro dato que no debe pasar inadvertido, emitió criterios que me parecen absolutamente centrales para el futuro del Federalismo mexicano, en relación con las facultades reglamentarias que tienen los propios ayuntamientos.

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

5 Semana Nacional

2005



ifai

178

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

transparencia

5 Semana Nacional

2005



ifai

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.

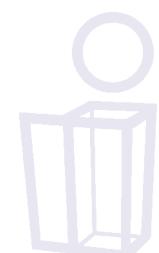
Yo recuerdo todavía alguna discusión de, seguramente tú recordarás, Sergio, dos referencias.

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



ifai

182

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?



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

5 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 mi 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.

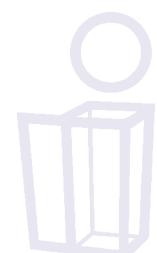
Es decir, mucha de la actividad económica y social gira alrededor de ese gobierno estatal o municipal.

Ahí habría que fortalecer la cultura, inclusive, un sentido de participación ciudadana mucho más

transparencia

5 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.