

**3**<sup>er</sup> Seminario Internacional  
Hacia una Nueva **Generación**  
de la **Transparencia**

## DIRECTORIO

OSCAR M. GUERRA FORD  
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ  
COMISIONADO CIUDADANO

ARELI CANO GUADIANA  
COMISIONADA CIUDADANA

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS  
COMISIONADO CIUDADANO

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ  
COMISIONADO CIUDADANO

© 2010  
INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

[www.infodf.org.mx](http://www.infodf.org.mx)

La Morena No. 865, esquina Av. Cuauhtémoc, Colonia Narvarte  
Poniente, Delegación Benito Juárez, C.P. 03020, México, D.F.

# 3<sup>er</sup> Seminario Internacional

Hacia una Nueva **Generación**  
de la **Transparencia**





## ÍNDICE

<b>INAUGURACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>PANEL</b> <b>TRANSPARENCIA FOCALIZADA O PROACTIVA:</b> <b>NUEVOS PROPULSORES DE LA TRANSPARENCIA</b>	<b>17</b>
María Auxiliadora Martín Gallardo	19
Julian Gadano	25
Benjamín Guillermo Hill Mayoral	39
Jacqueline Peschard Mariscal	47
Jorge Bustillos Roqueñí	53
<b>PANEL</b> <b>EL PAPEL DE LAS TECNOLOGÍAS</b> <b>DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN</b> <b>EN LA TRANSPARENCIA</b>	<b>61</b>
Paulo Saavedra	63
Ignacio de Jesús Ania Briseño	69
José Luis Hernández Santana	73
Irak López Dávila	77
<b>PANEL</b> <b>INDICADORES DE GESTIÓN</b> <b>PARA UN GOBIERNO TRANSPARENTE</b>	<b>81</b>
Carlos Briseño Sotelo	83
Jesús Orta Martínez	91
Edgar A. Martínez Mendoza	97
<b>PANEL</b> <b>APORTE DE LA SOCIEDAD PARA FORTALECER</b> <b>LOS BENEFICIOS DE LA TRANSPARENCIA</b>	<b>103</b>
Alejandro Segarra	105
Irma Eréndira Sandoval Bañesteros	109
Oscar M. Guerra Ford	115
Miguel Pulido	121

**PANEL**

**CONVIVENCIA DE LA TRANSPARENCIA  
CON LA AUTONOMÍA DE LOS SINDICATOS** **125**

**Fernando Espino Arévalo** **127**

**Minerva Hernández Ramos** **133**

**Santiago Creel Miranda** **139**

**Arturo Alcalde Justiniani** **143**

**María Marván Laborde** **147**

**PANEL**

**TRANSPARENCIA Y ACCESO  
A LA INFORMACIÓN EN LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS Y LOS PROCESOS ELECTORALES** **153**

**Lorenzo Córdova Vianello** **155**

**Moisés Sánchez** **161**

**Gustavo Anzaldo Hernández** **167**


**Beatriz Camacho** **173**

**Fabiola Navarro** **179**

**CLAUSURA** **185**



# INAUGURACIÓN



Oscar M. Guerra Ford  
Juan José García Ochoa  
Jacqueline Peschard Mariscal  
Flavio Lazos  
José Narro Robles





## Inauguración

Palabras de Oscar M. Guerra Ford

En los últimos años México ha presentado avances significativos en transparencia y acceso a la información pública, muestra de ello son las reformas al artículo 6° Constitucional; la creación de las 32 leyes estatales y la federal, que protegen este derecho; la existencia de órganos garantes; el desarrollo de sistemas electrónicos de solicitudes de información pública; el perfeccionamiento en los contenidos de los portales de transparencia, en otros ejemplos.

Todo ello ha logrado que en nuestro país sea posible conocer, de forma específica por entidad federativa y órganos de gobierno, información que años atrás eran inimaginables que fueran del conocimiento de los ciudadanos, por ejemplo, la lista de beneficiarios de los programas sociales, los montos de las participaciones que son transferidos a los Estados y Municipios, y la cantidad de reservas que contenía el banco central.

No obstante, los avances, no nos permiten echar las campanas al vuelo, pues en comparación con otros países, el ejercicio del derecho de acceso a la información es una realidad cotidiana, es decir, simplemente hemos alcanzado un punto en el cual otras naciones ya se encontraban.

Aunque en el Distrito Federal el avance en la materia es notable. Es preciso decir que de ser una entidad donde la transparencia era una de sus grandes y principales debilidades, esto se ha convertido en una de sus grandes fortalezas.

Prueba de esto es que las solicitudes de acceso a la información presentada al gobierno capitalino muestran el mayor dinamismo a nivel nacional, lo que ha permitido que las mismas hayan pasado de dos mil en el 2004, a casi 100 mil al finalizar el 2009, esto es, crecieron un 50%.

En el caso de solicitudes recurridas, la ciudad de México presentó uno de los mejores índices, en comparación con el promedio a nivel nacional que es de 3%, pues de cada 100 solicitudes realizadas por las personas, poco más de una se convierte en un recurso de revisión, lo que representa apenas el 1.2 por ciento.

Sin duda, lo anterior, da cuenta del mejoramiento en las respuestas de los sujetos obligados, y del compromiso con la transparencia, por parte de nuestros compañeros de las oficinas de información pública y de los diversos servidores involucrados.

Por otro lado, la calidad de la información y de los contenidos en los portales de internet, de todos los sujetos obligados, ha mejorado. Desde luego, existen diferencias, pero siempre insistiremos en que todos deberán cumplir al 100 por ciento con las obligaciones establecidas en la ley.

De igual forma se ha facilitado la presentación de solicitudes por diversos medios: el Sistema INFOMEX, que ha sido mejorado y el Sistema Tel-InfoDF, que ha logrado

incorporar a sectores de la sociedad que anteriormente no eran partícipes de este derecho, lo que permite que una de cada dos solicitudes se realice por este medio telefónico.

Un elemento fundamental para obtener estos resultados ha sido la capacitación y el acompañamiento a los sujetos obligados, así como el cambio de actitud, compromiso y voluntad política mostrada por las diversas autoridades.

Son indudables los logros alcanzados, pero no son suficientes. Existen muchas tareas pendientes por resolver, por lo que en los próximos años, será importante tomar acciones que permitan llevar el tema de la transparencia hacia una nueva generación, o como expresamos coloquialmente en el Distrito Federal, hacia un segundo piso del acceso a la información pública.

Dentro de estas acciones, destacan hacer una revisión de la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), que si bien cuenta con estándares de buena calidad, éstos son perfectibles. En ese sentido, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), en conjunto con la recién creada Comisión de Transparencia de la Gestión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y con el apoyo y consulta de los sectores



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

interesados en el tema, realizará una propuesta integral de reforma a la LTAIPDF, en la cual, se analicen aspectos como mejorar con el cumplimiento de las obligaciones de oficio, y de informar sobre el monto y uso de los recursos que se transfieren a sindicatos y organizaciones de la sociedad, entre otros temas.

En términos simples, hemos dado un paso adelante en materia de transparencia, pero también hemos dado pasos hacia atrás en la materia. Lo anterior, sin duda, explica por qué a nivel internacional nuestro país aparece con mayores índices de percepción en el tema de corrupción.

Si bien las acciones y políticas de transparencia instrumentadas han tenido como uno de sus objetivos inhibir la corrupción, es indudable que hace falta reforzar las mismas con una mejor normatividad porque hasta el momento no parece existir evidencia clara, de que las sanciones puedan inhibir los actos de corrupción.

En este sentido, la normatividad en materia de transparencia y fiscalización, deberán consolidarse a partir del otorgamiento de mayores facultades de sanción a los órganos garantes, a la Auditoría Superior de la Federación al igual que a las Contadurías Mayores de Hacienda de los Estados. Con objeto de que una vez aprobadas las cuentas públicas, y en caso de que se presenten anomalías, éstas sean sancionadas realmente y con esto sea posible transparentar la gestión pública y castigar las irregularidades en su ejercicio y la corrupción disminuya.

En el InfoDF estamos seguros de que a través de la experiencia de los conferencistas presentes en este seminario, podremos obtener alternativas para resolver las tareas pendientes y avanzar hacia una nueva generación en términos de transparencia.

En México debemos construir un círculo virtuoso de máxima publicidad y acceso a la información pública, en el cual las personas crean firmemente en el valor de la transparencia, y cuya aspiración sea abatir y crear las condiciones para una democracia participativa.

Hace falta tomar decisiones concretas que cierren el círculo virtuoso de mayor acceso a la información, mayor transparencia y menor corrupción y, con ello, se mejore el uso y la aplicación de los recursos públicos.

Palabras de Juan José García Ochoa

Los datos acerca del aumento de solicitudes de información en el Distrito Federal, que mencionó el comisionado presidente, Oscar Guerra, son impresionantes. Pero esto no era así hace tres años. La ciudad de México no tenía índices participación ciudadana en los mecanismos de transparencia y acceso a la información. Por ejemplo las solicitudes de información que se recibieron en 2006 sólo eran 6 mil, y este 2009 cerrará con cerca de 90 mil solicitudes.

Antes, los entes públicos sólo entregaban 60% de la información solicitada por alguna persona, y muchas veces ésta no era la requerida. Ahora, las instituciones del gobierno responden en un 93 % las dudas de los ciudadanos. Esto es producto no sólo de una modificación de nuestro marco legal, Ley de Transparencia, sino también de la Ley de Datos Personales, la Ley de Archivos, los reglamentos y la creación de los lineamientos respectivos. Todo esto con la idea de garantizar la autonomía del InfoDF, así como de brindar formas fáciles de participación para los ciudadanos en los mecanismos de transparencia y acceso a la información. Así aplicamos el principio Constitucional de que toda la información pública en manos de los entes públicos tiene que estar a disposición de los ciudadanos.

Ahora planteamos nuevos retos, la información no sólo debe ser pública, sino también de fácil acceso a las personas. Estamos trabajando en el concepto de transparencia focalizada para crear formas más fáciles, sintetizadas, con lenguaje ciudadano para que a través de los portales de internet o de otros mecanismos, las personas puedan obtener fácilmente información útil, sin necesidad de estar preguntando a las oficinas de información pública.

Hay seguramente trabajo, por ejemplo, la información pública que se va a sindicatos y a organizaciones civiles, también debe ser pública. En la ciudad de México ya es una realidad pero también debe serlo a nivel nacional.

Otro reto importante y lo hacemos como propuesta también, es que los índices o los indicadores de transparencia deben estar ligados a la obtención de recursos públicos, es decir, tenemos siempre un debate presupuestal en donde todas las entidades, todas las oficinas públicas hacen su cabildeo de recursos públicos ante el Congreso de la Unión, pero nadie se pregunta qué transparente es el ejercicio de ese gasto que cada año se ejecuta.

Nosotros vamos a proponer que la obtención de recursos por parte de los entes públicos esté ligada a objetivos de transparencia, es decir, si no eres transparente no tienes derecho a pedir recursos; si eres transparente tendrás derecho a pedir más recursos, y con el fin de homologar un sistema que permita al ciudadano también tener control del presupuesto por vía de la transparencia.

Palabras de Jacqueline Peschard Mariscal

Estoy convencida de que es oportuno hacer un alto en el camino y reflexionar sobre los aciertos y desaciertos, retos y alternativas que hoy enfrenta la transparencia y el derecho de acceso a la información en nuestro país.

No hay duda de que el derecho de acceso a la información se ha convertido en un elemento irrenunciable, si queremos apuntalar los pilares democráticos de nuestro país, pues el factor que más vulnera la seguridad, la competitividad y la viabilidad de una nación es la opacidad.

Una nación no puede ser fuerte, competitiva y democrática si no cuenta con la confianza de sus ciudadanos y la confianza, sin duda alguna, pasa por la transparencia.

Es por ello, que los avances en transparencia y acceso a la información hasta hoy alcanzados requieren de un renovado esfuerzo y de compromisos para evitar tentaciones regresivas y consolidar lo logrado y nunca estar satisfechos con las conquistas alcanzadas.

Aprovecho esta ocasión para plantear algunas interrogantes que estoy segura encontrarán respuesta a lo largo de este Seminario.

No hay duda que en los últimos siete años nuestro país ha dado grandes pasos para hacer que el derecho de acceso a la información sea respetado y se facilite su ejercicio. Sin embargo, ¿qué tanto estos avances han propiciado efectivamente que los sujetos obligados rindan mejor cuenta ante la sociedad?; ¿qué tanto se ha logrado inhibir el uso discrecional y autoritario del poder?; ¿cómo es que el ejercicio de este derecho potencia y favorece el ejercicio de otros derechos fundamentales?; ¿qué tanto se ha avanzado en el cambio de la cultura de una visión patrimonialista del servidor público respecto de la información? y ¿qué tanto la sociedad asume con responsabilidad el compromiso del ejercicio de este derecho?



**Fuente:** 3<sup>er</sup> Seminario Internacional

En el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales (IFAI) estamos conscientes de esta realidad y hemos iniciado una profunda reflexión sobre las fortalezas y las áreas de oportunidad institucionales así como los retos que enfrentamos para cumplir de forma efectiva con nuestra obligación constitucional.

Palabras de Flavio Lazos

En FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, junto con muchas otras organizaciones civiles, compartimos los retos de la construcción de la gobernabilidad democrática. Estamos preocupados en la construcción de un país más transparente, libre, justo y fraterno. Desde la sociedad civil aportamos ideas, impulsamos proyectos y exigimos nuestros derechos.

Estamos convencidos que la transparencia es un elemento que equipara a la ciudadanía con la autoridad y la empodera; por ello, estamos conscientes de la importancia de que existan estos contrapesos en nuestra vida democrática.

Palabras de José Narro Robles

El nuestro es un país que tiene cultura, geografía, extensión territorial, demografía, y una economía fuerte y potente. Pero lo mejor de nuestro país está en su historia, en nuestra cultura, en nuestros antecedentes, en los pueblos originarios y en el proceso de mestizaje que se dio a lo largo de la Colonia.

Hoy en día nuestro país tiene instituciones, y en medio de las dificultades de diversos tipos que aquejan a la nación mexicana, éstas son los puntos de anclaje para el conjunto de la sociedad.

México, por supuesto, no tengo ninguna duda, saldrá adelante. Y va a salir en buena parte por sus instituciones. Tengo el orgullo de coordinar los esfuerzos de una comunidad que constituye una de esas emblemáticas y multicentenarias instituciones comprometidas con las causas del país.

La verdad es que en los últimos lustros, en las últimas décadas se ha dedicado a fortalecer el régimen de las instituciones nacionales, porque hace apenas algunos años no teníamos muchas de las instituciones con las que hoy contamos, y que ahora tutelan algunos de los derechos fundamentales.

Hoy podríamos preguntarnos cómo es posible que hace 20 años no tuviéramos una Comisión Nacional de Derechos Humanos y una red de comisiones en nuestras entidades.

O que hace una década tuviéramos enormes dificultades para conocer la responsabilidad de los servidores públicos de todos los niveles, en todas las instituciones en donde se manejan recursos públicos para rendir cuentas a la sociedad.

O que hace apenas algunos años empezamos a generar la obligación de los servidores y en las instituciones de poner a la disposición del ciudadano la información del manejo de los resultados y de los recursos.

Como ya se dijo aquí, queremos seguir avanzando y resolver algunos de los problemas -muchos de ellos históricos, ancestrales, culturales y algunos otros relativamente de reciente cuño-, vamos a tener que tomar decisiones en serio y sobre todo vamos a tener que dejar el discurso y pasar directamente a la acción.

Porque hay muchas cosas en el país que ya no discutimos y las damos por buenas, por válidas. Pero cuando vemos la realidad encontramos un enorme contraste entre lo que se dice y lo que pasa, y esa es parte de nuestra verdad. En eso hay muchos elementos, problemas y defectos; por ejemplo, está la corrupción que afecta a la sociedad mexicana, que es franca y verdaderamente una patología grave, y que no podemos sentirnos tranquilos ni podemos quedarnos cruzados de brazos y aceptar y que pasa en lo público y en lo privado, y que ahí nos acompaña como un gran cáncer que nos limita en muchísimas, muchísimas cosas, que desvirtúa, que trastoca el régimen de valores de una sociedad, que nos hace aparecer frente a las nuevas generaciones con doble rostro: uno, lo que decimos, y otro, lo que sucede.

Entonces por eso me da un enorme gusto que en esta oportunidad se pueda hacer una reflexión a lo largo de hoy y de mañana, en seis mesas de análisis y discusión con cerca de una treintena de ponentes nacionales e internacionales, de concedores y expertos, de representantes de las estructuras que tienen que ver profesionalmente con el acceso a la información, con la transparencia, con la rendición de cuentas; de estudiosos y académicos y de representantes de la sociedad.

Felicito al Comisionado Presidente y, sobre todo, deseo que estos trabajos tengan repercusión, y nos permitan enriquecer nuestro haber en este campo, y además de que se traduzcan directamente en beneficios para la consolidación de estos espacios de transparencia, de rendición de cuentas y de acceso a la información pública.

Enhorabuena y sin más protocolo queda formalmente inaugurado este Tercer Seminario Internacional “Hacia una Nueva Generación de la Transparencia”, con mis deseos de que efectivamente la discusión se traduzca en acción.








# PANEL

**TRANSPARENCIA FOCALIZADA O PROACTIVA:  
NUEVOS PROPULSORES DE LA TRANSPARENCIA**



**María Auxiliadora Martín Gallardo  
Julian Gadano  
Benjamín Guillermo Hill Mayoral  
Jacqueline Peschard Mariscal  
Jorge Bustillos Roqueñí**



## María Auxiliadora Martín Gallardo\*

### La información para el cambio ciudadano, promoción para los derechos humanos

Mi ponencia se enmarcará dentro de la mesa de trabajo “Transparencia Focalizada o Proactiva: Nuevos Propulsores de Transparencia”. Creo conveniente tratar en este espacio los diferentes textos internacionales que han convertido al derecho a la información, en su sentido más amplio, en uno de los derechos fundamentales. Además les presentaré a todos ustedes el proyecto internacional que la Fundación Ciencias de la Documentación de España ha puesto en marcha, titulado “Información para el cambio ciudadano”, un foro donde se pretende mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción los derechos humanos desde el acceso a la información y el conocimiento.

El acceso a la información pública, como ya hemos oído en el presidium, es un derecho ciudadanos vinculado a las políticas de los gobiernos democráticos.

Desde la iniciativa ciudadana, y en cualquier ámbito de la vida pública, debe pedirse a los gobiernos que fomenten una legislación sobre el acceso a los documentos públicos como una medida para facilitar la transparencia de la administración pública, incidiendo en la lucha contra la corrupción.

En este sentido, en el acceso a la información pública se advierte una doble funcionalidad: Primera, el respeto en sí mismo al Estado, haciéndolo más transparente y a partir del principio democrático de divulgación de los actos de gobierno; y segunda, el respeto al ciudadano o ciudadana, fortaleciendo y ampliando las posibilidades reales de participación.

Uno de los primeros derechos de los ciudadanos en la sociedad actual es el derecho a la información en todos los niveles, impulsado por las administraciones públicas, por una parte, y por las entidades privadas y la sociedad civil, por otra.

\* Es Licenciada en Historia del Arte por la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Salamanca (1997). Primera promoción, plan nuevo de estudios. Diplomada en Biblioteconomía por la Facultad de Traducción y Documentación de la Universidad de Salamanca (1993).

Desde septiembre de 2007, Directora de la Revista Documentación editada por la Fundación Ciencias de la Documentación, con una periodicidad bimestral y se distribuye gratuitamente de forma online desde [www.documentalistas.org/secretaria/publicaciones/revista](http://www.documentalistas.org/secretaria/publicaciones/revista)

Desde marzo de 2005 miembro del Patronato y Secretaria General de la Fundación Ciencias de la Documentación, institución no lucrativa de ámbito nacional, declarada de carácter benéfico social, reconocida por ORDEN CUL/718/2005 de 24 de Febrero e inscrita en el Registro de Fundaciones del Ministerio de Cultura Español, número 639 (B.O.E. 23/03/2005).

En este sentido, diferentes textos internacionales han convertido el derecho de acceso a la información, en su sentido más amplio, en uno de los derechos humanos fundamentales.

El primer texto de todos se remonta al Siglo de las Luces. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 11 enuncia que la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre. Todo ciudadano, por tanto, puede hablar, escribir e imprimir libremente.

Otro segundo texto muy importante es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas de 1948, que consagra en su artículo 19 a la libertad de expresión. En el que se plantea que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, que incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión.

También debemos mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que entró en vigor en marzo de 1976. Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó, en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en su 108 periodo ordinario de sesiones del 2000, en su principio dos que “toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente, en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir y buscar información por cualquier medio de comunicación, sin discriminación por ningún motivo, como de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica o condición social.

Dentro de la Unión Europea tenemos la carta de los derechos fundamentales, proclamada por su Consejo en diciembre del 2000. No podemos tampoco dejar a un lado a África que tiene dos textos fundamentales: La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, y los principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información de 1996.

Otros países han trabajado en la introducción de dichas leyes. Por ejemplo, todas las entidades de los Estados Unidos de América tienen leyes que rigen el acceso a los documentos públicos, además del acta de libertad de información en ese país.

Finalmente, en el marco de los derechos nacionales, algunas constituciones, como la española, remplazaron de manera explícita la noción de libertad de expresión por la de derecho de acceso a la información. En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmendada en 1977, como ustedes conocen, se incluye en el artículo 6 el derecho a la información que será garantizado por el Estado, aunque sería el viernes 20 de julio de 2007 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma de este artículo, reconociendo como derecho fundamental el derecho de acceso a la información.

Por tanto, en esta primer parte, podemos concluir que tanto si se trata de la concesión más antigua y tradicional de la libertad de expresión como de la más reciente e innovadora del derecho a la información, este derecho se alza así a la consagración y realización de uno de los derechos fundamentales del hombre, y constituye la garantía de los derechos humanos en su conjunto.

La construcción de la sociedad de la información, desde una perspectiva de derechos, implica dar prioridad a la dignidad humana y a los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas del mundo, de hoy y del futuro, por encima de consideraciones tecnológicas o de cualquier otro tipo.

No hay duda de que las barreras de acceso al disfrute de las tecnologías constituyen fuertes obstáculos y limitaciones para entrar en la sociedad de la información. En los países con más necesidades, los inconvenientes técnicos, los impedimentos económicos, los diferentes estratos sociales, las diferencias educativas, las dificultades culturales, sociales, y demás, no sólo profundizan las dificultades para disponer socialmente de los adelantos tecnológicos sino que también disminuyen las posibilidades de tener acceso a la información necesaria para resolver problemas fundamentales que permitan el desarrollo social y económico de un país. Así, las barreras tecnológicas derivan en barreras estructurales que entorpecen el desarrollo democrático de la sociedad de la información.

Se tiene que trabajar y dedicar los esfuerzos a disminuir las barreras de edad, estatus social, tecnicidad, diásporas, migraciones, discapacidad, religión, cultura y política, además de las barreras técnicas, educativas, de género y economía que son las causas principales de la marginación.

A mi parecer, una de las barreras más significativas es el hecho de que aún teniendo acceso a la tecnología no la sepamos utilizar. Más importante será poder aprovechar las inmensas posibilidades que el acceso a la información nos brinda. Por tanto, hay que educar y alfabetizar en su uso; por lo que, la solución a este inconveniente radica en la formación, educación e instrucción del ciudadano ante el acceso y uso de las posibilidades.

Con la alfabetización informacional aseguramos el acceso universal. Pero esta alfabetización no debe limitarse únicamente a enseñar a usar, tiene que suponer también una actitud, un comportamiento y un modelo mental que el ciudadano y la ciudadana debe desarrollar.

Hoy en día es necesario, más que nunca, una cultura informacional que implique a las demás culturas preexistentes. Es inevitable, por tanto, que la cultura tecnológica se desarrolle en paralelo a una cultura informacional.

Se puede concluir este apartado señalando que toda la ciudadanía consciente de los retos y oportunidades que aportan las tecnologías de la información y la comunicación. Por ello, es fundamental que desde los poderes públicos se apueste de una forma decidida por seguir avanzando en este ámbito, ya que de su desarrollo dependerá de la calidad de vida y las oportunidades que tengan o no las personas.

Como hemos visto, no existe ningún gobierno que no comprenda en su justa medida el valor que la información tiene para el desarrollo y progreso de un país. Un ejemplo donde el valor de la información y el espíritu de superación se juntan, es el que ha motivado a la Fundación Ciencias de la Documentación a poner en marcha el proyecto internacional “Información para el cambio ciudadano”, como un foro donde profesionales multidisciplinares de forma libre y democrática pueden manifestar sus pensamientos, valorando el conocimiento generado y un uso efectivo de la información contenida en los documentos.

Los avances técnicos han sido cruciales en el desarrollo democrático de las sociedades, mejoran así la calidad de vida de los ciudadanos y promocionan los derechos humanos desde la información y el conocimiento.

El proyecto internacional es una red formal de instituciones y profesionales de varios países, con soporte virtual por internet y sesiones físicas en países seleccionados rotativamente.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

La misión de este proyecto es garantizar el acceso a la información con equidad, para fortalecer las capacidades informacionales de las ciudadanas y ciudadanos

profesionales de la información y políticos-legisladores que les permitan desarrollar y promover valores democráticos y de calidad de vida.

El proyecto “Información para el Cambio Ciudadano” persigue el cumplimiento de su misión trabajando en tres niveles de objetivos: político, profesional y ciudadano.

El primer nivel, el político, se base en concientizar a los políticos y legisladores de la importancia de elaborar políticas y leyes de transferencia de información objetivas, completas, incomparables que estén en consonancia con las políticas nacionales e internacionales, y que tomen en cuenta los intereses y necesidades de los diferentes sectores del país. Además que contemplen acciones que faciliten el acceso, uso y circulación de la información.

Dentro ya del nivel profesional y con el ritmo acelerado de los cambios en la producción y gestión de la información, que han alterado de manera drástica las funciones de los profesionales, debemos tener en cuenta que este cambio ciudadano debe ir acompañado necesariamente por profesionales de la información, archiveros, bibliotecólogos, documentalistas y periodistas que estén formados en las nuevas realidades informacionales y que sean miembros de redes multidisciplinarias que permitan el intercambio de ideas.

Por último, el nivel ciudadano se basa en socializar la información como elemento clave para generar una participación y democracia con justicia y equidad.

El gran caudal de información, su constante circulación y la falta de criterios en su calidad no permiten a los usuarios evaluar su veracidad o fiabilidad, lo que hace necesario desarrollar habilidades para recuperar, comprender y colocar en los formatos adecuados aquellos datos realmente útiles. Es decir, que esta cultura informacional exige mucha destreza a los ciudadanos, los cuales deberían ser incluidos desde la más tierna edad en los procesos educativos. Ése es un lujo que los países en vías de desarrollo nos debemos permitir.

De los factores e instrumentos, estamos por facilitar una nueva forma de uso de la información. De esta forma el conocimiento no será sólo cuestión de voluntades, sino que habrá una serie de factores similares a sociedades desarrolladas.

Como definición de políticas de Estado transformadoras de estructuras básicas, como inculcar el derecho de los ciudadanos de acceso a la información para poder participar en la vida pública, resolver problemas relacionados con la infraestructuras y tecnologías de la comunicación y establecer habilidades y destrezas informacionales.

En este proyecto en comento, trabajamos con varios instrumentos. En primer lugar, las ciencias de la información y documentación, la educación, las tecnologías de la información y de la comunicación, los contenidos y servicios masivos de la información y la legislación por último. Este proyecto es un camino iniciado que no es una idea, sino que es una realidad que lleva ya meses funcionando.





El acceso a la Información Pública en Argentina.  
Estado Actual. Desafíos y dificultades a futuro:  
La transparencia activa en un contexto  
institucional específico.

**Introducción.**

***Antecedentes del desarrollo del derecho  
al acceso a la Información Pública en Argentina.***

En 2003, el Poder Ejecutivo Nacional argentino aprobó el Decreto 1172/03, que incorpora el derecho al acceso a la información pública en el ámbito de su competencia. De alguna manera, aquel momento puede ser entendido como el “punto de llegada” de una serie de procesos e iniciativas por parte de actores estatales y organizaciones de la sociedad civil que culminaron, precisamente, en la cristalización institucional de ese derecho.

Pero también debe ser entendido como un punto de partida de un camino que “como veremos más adelante- no está exento de dificultades y desafíos institucionales. El presente artículo tiene como objetivos describir los que entendemos son esos desafíos, e incluir la transparencia activa en ese marco, es decir en la particular y específica historia del derecho al acceso a la información pública en Argentina. Entendemos que las reformas institucionales no se comprenden cabalmente si no se leen en el marco de los contextos concretos en el que se desarrollan.

Nuestro argumento principal es que la transparencia activa servirá como herramienta importante para consolidar el proceso argentino de acceso a la información. También estamos convencidos de que este proceso no podrá consolidarse sin la proactividad de los actores involucrado en él.

\* Es Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires y Doctorado en Ciencia Política por la Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires. Es especialista en estudios de comportamiento de la opinión pública y en administración y políticas públicas. Actualmente es consultor de opinión pública y asesor experto en la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional argentino. Ex Director General de Recursos Humanos y Organización de la Presidencia de la Nación Argentina. Ex Subsecretario académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Profesor de Opinión Pública, Fenómeno Político y Metodología de la Investigación de la Universidad de San Andrés. Profesor de Sociología Sistemática de la Universidad de Buenos Aires.

### **Marco institucional actual**

Como afirmamos anteriormente, en 2003 se les reconoce a los ciudadanos su derecho al acceso a la información pública en el ámbito del gobierno federal. Sin embargo, este reconocimiento es parcial, que el Decreto es un acto administrativo que involucra solamente al poder ejecutivo. Los otros dos poderes del estado federal no han regulado el derecho al acceso.

Si analizamos lo que ocupa en los estado subnacionales de Argentina podremos observar que el acceso a la información es reconocido de forma parcial, pues sólo 14 de los 24 Distritos ejercen este derecho.

Cabe agregar, finalmente, que el proceso es sumamente heterogéneo entre las diferentes administraciones subnacionales: en algunas provincias el derecho de acceso a la información se encuentra estancada, en otras aún no existe autoridad de aplicación y existen casos en los que se advierte una fuerte actividad institucional.

Así están las cosas a nivel formal. A ello se le suma el hecho de que no ha sido posible terminar de establecer una ley en la materia. Si bien hay numerosas iniciativas en el



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

parlamento, originadas por diversos bloques y legisladores y con organizaciones de la sociedad civil, lo cierto es que el tema no parece estar entre las prioridades de agenda legislativa de corto plazo. Asimismo, también se advierte una desaceleración en el clima de colaboración entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil en el cual había sido muy intenso en los últimos años. Otras situaciones de agenda han llevado a que este espacio colaborativo se halla, por así decirlo, enfriado.

En resumen, la situación argentina se encuentra entonces en un estadio particular marcado por encrucijadas institucionales de incierto desenlace.

Las normas federales en vigencia<sup>1</sup> disponen que la autoridad de aplicación en materia de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional sea la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia (SSRIFD), organismo que integra la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Administración Pública Nacional. Como su nombre lo indica, su objetivo primario es la búsqueda de mecanismos y caminos que hagan posible un Estado más moderno, ágil y transparente, lo que implica un Estado más cercano a los ciudadanos. Quienes formamos parte de éste organismo del estado argentino entendemos que la publicidad de los actos de gobierno, la transparencia en la acción de los funcionarios y la rendición de cuentas son elementos imprescindibles de la concepción del Estado democrático en la modernidad occidental. Y el Decreto 1172/03 ha sido y es una herramienta de transparencia en la gestión y su sanción por parte del ex Presidente Néstor Kirchner ha constituido un claro paso hacia la modernización del Estado en materia de transparencia.

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (SSRIFD) ha trabajado en estos años en la implementación inicial del Decreto. No nos corresponde a quienes formamos parte de su equipo profesional evaluar el éxito en este proceso “que se inscribe en el marco institucional detallado antes- pero estamos convencidos de que hemos logrado revertir una muy arraigada “cultura del secreto” en la administración pública, lo cual, sin duda, es un primer paso muy importante.

Como parte de un proceso de implementación que “nunca termina” en tanto la solución de problemas genera nuevos desafíos de agenda, esta presentación mostrará al proceso argentino en el marco institucional de la región. Se preguntará acerca de las causas posibles de los desarrollos divergentes en los diferentes países de la misma, y se intentará mostrar por qué entendemos que la transparencia activa puede ayudar a consolidar el proceso en Argentina. Sobre este último tema, mostraremos una particular iniciativa de transparencia y que entendemos será un paso institucional claro hacia la transparencia activa: el Sistema Único de Gestión de Solicitudes de Acceso a la Información, *Inform.ar*.

.....

<sup>1</sup> El referido decreto PEN 1172/03.

### **Breve historia institucional de la implementación del derecho de acceso a la información en Argentina en el contexto latinoamericano: Coyunturas críticas y trayectorias dependientes**

Como es de conocimiento entre los especialistas, el reconocimiento al derecho a la información pública ha “literalmente” “explotado” recientemente. De las 70 naciones que cuentan con la ley en la materia, la mayoría, principalmente países de latinoamérica, la aprobaron en los últimos 15 años. Hace una década, este derecho prácticamente no era reconocido, sin embargo, hoy se encuentra garantizado por una norma específica en por lo menos 15 Estados<sup>2</sup> de la región.

El reconocimiento se ha dado de manera diferencial. Torres (2007) realiza una clara clasificación que hacemos propia de los diferentes modelos institucionales en América Latina, reconociendo:

1. *Proceso de revisión interna:* En general se asocia con la presencia de Procedimientos Administrativos vigentes en las leyes y con procesos de apelación administrativa frente a la denegación de información, ante una instancia administrativa superior a la oficina que deniega. Este proceso puede estar combinado o no con la posibilidad de apelar judicialmente, dependiendo en general de lo que dictamina el propio procedimiento administrativo. Procesos como éste existen -en la región- en la República Dominicana.
2. *Revisión y control por parte del Ombudsman o Defensor del Pueblo:* Las atribuciones del Ombudsman en materia de garantías del derecho a la información pública pueden provenir de una explícita delegación por parte de una ley de acceso o de una extensión de hecho o de derecho de sus atribuciones generales como Defensor del Pueblo, derivadas de su función primaria de “defender el interés público ante abusos gubernamentales”<sup>3</sup> Este modelo se encuentra presente en Belice, Ecuador, Perú y Trinidad & Tobago.
3. *Constitución de un Instituto o área específica en el ámbito del Poder Ejecutivo:* Se trata de un “diseño institucional específico”, que implica la creación de instituciones dedicadas a garantizar el cumplimiento del derecho. En general son institutos a los que se les asegura la independencia del poder político, ya sea porque dependen del parlamento o porque a pesar de formar parte del poder ejecutivo gozan de autosuficiencia institucional y financiera. Este modelo está presente en Antigua & Barbuda, México y más recientemente en Chile.
4. *Creación de un tribunal especial:* este dependerá del poder judicial y dedicado específicamente a la garantía del derecho. La diferencia con el

<sup>2</sup> Incluyendo Uruguay, que al momento de la elaboración de este documento, ha finalizado el proceso de institucionalización.

<sup>3</sup> Torres (2007)

modelo anterior -además de su inscripción institucional- es que en general estos tribunales, por su propia condición, se concentran en la garantía del derecho como cualquier tribunal especializado y no en los procesos de implementación. Un modelo como este puede ser encontrado en Jamaica.

En definitiva, el perfil institucional que adquiere el reconocimiento del derecho en la región muestra diversos caminos, todos válidos y siempre asociados al perfil y a la historia institucional de cada país. En el caso argentino, nuestro sistema político-institucional muestra un perfil marcadamente presidencialista<sup>4</sup>, particularmente potenciado en la propia cultura política nacional que reconoce en el Presidente de la Nación el vértice superior de todo el sistema. Consideramos que la Argentina no ha finalizado su proceso de implementación del derecho<sup>5</sup>, ya que aun nos encontramos en un proceso de “construcción institucional”. Sin perjuicio de ello, el modelo argentino se enmarca en el tipo 3, aunque con un perfil “incompleto”.

Es importante atender algunos ejemplos de la experiencia regional que por múltiples motivos se convierten en una guía a seguir por nuestro país. En tal sentido, y en primer lugar, el caso de México aparece como muy significativo: porque luego de la aprobación de la ley respectiva, este país comenzó en proceso evolutivo en el reconocimiento del derecho de acceso a la información que los ha colocado a la vanguardia regional en la materia. Se trata, sin duda, del país latinoamericano que más recursos ha invertido y más coherencia institucional ha demostrado en una política de Estado -a nivel federal y local- en el tema. En la actualidad, México sirve como modelo regional y su experiencia institucional ha sido tomada por otros países, incluso Argentina, salvando obviamente las diferencias y las condiciones locales.

Más allá del caso mexicano, otros casos merecen ser destacados sobre todo a partir de un nuevo y claro impulso que han manifestado a partir de 2008. Son Uruguay y Chile que aprobaron sendas leyes de acceso, y han iniciado los procesos de implementación y desarrollo institucional pertinentes. Ambos países son sumamente importantes, y destacamos el caso chileno por la rapidez con la que el Estado actuó. Sólo por mencionar, en 2006 la Corte Suprema del vecino país obligó al Estado a entregar información solicitada por un particular, y poco más de dos años después Chile cuenta con una Ley aprobada.

Nos dedicaremos brevemente a comparar estos cuatro casos (Argentina, México, Chile y Uruguay) como ejemplos de cómo a partir de un elemento común -el proceso de discusión sobre la transparencia pública, que se ha instalado como una realidad palpable en los últimos años en la región- se han disparado procesos locales con características muy diferentes e incluso divergentes.

.....  
<sup>4</sup> En ese sentido es recomendable remitirse al enfoque planteado por Scott Mainwaring (Mainwaring y Shugart (2005), a partir del cual se puede tener un claro panorama del presidencialismo argentino desde una perspectiva comparada.

<sup>5</sup> Los especialistas consideran en general que el proceso llega a un punto de maduración en la medida en que el derecho se garantiza por Ley Nacional y la institución que actúa como autoridad de aplicación está espacialmente constituida, con niveles de autonomía establecidos en la propia Ley. Sin perjuicio de ello, es evidente que la implementación del derecho ha sido posible en nuestro país, aun en el marco de esta “transición”.

Finalmente, es nuestra intención reflexionar acerca de la inscripción de la transparencia activa en estos procesos y cómo esta inscripción “desescalonada” viene a resolver problemas institucionales disímiles.

Para explicar los procesos en forma comparada, trabajaremos con los conceptos de *coyuntura crítica* y *path dependency*, muy utilizados desde la corriente del institucionalismo histórico en ciencia política, para describir procesos de cambio institucional<sup>6</sup>.

¿Qué nos dice la literatura especializada sobre este modelo de desarrollo institucional? Básicamente se teorizan los procesos institucionales poniendo el punto de partida en un proceso, en general, exógeno, definido como *coyuntura crítica*, que impacta de manera disímil en cada contexto, “disparando” trayectorias diferentes hacia las cuales se orientan las racionalidades de los actores, que finalmente se convencen de que lo más eficiente es adecuarse al proceso más que cambiarlo, incluso con independencia de si la propia coyuntura crítica haya sido el camino más eficiente. Así, una vez instalada cierta racionalidad, el proceso se retroalimenta, generando una “dependencia” de la trayectoria y volviendo difícil un cambio.

La idea de *Path Dependency* viene de la tecnología y un ejemplo claro para ilustrarla es el teclado *qwerty*. Suponemos que alguien decidió hacer el teclado de esta manera, al cual nos adaptamos y hoy sería irracional aprender a escribir en un nuevo diseño, dado el esfuerzo en materia de inversión que implicaría adaptar al público a una nueva trayectoria. Precisamente, se trata de asumir que, una vez disparada la nueva trayectoria, las preferencias de los actores se orientan hacia ésta, y las mismas refuerzan a su vez la trayectoria. Lipset y Rokkan (1967) lo describen como una “cristalización”. Es importante tener en cuenta que en cada contexto institucional el proceso puede disparar hacia lugares diferentes, lo que implica que se manifiesta en trayectorias distintas. Un ejemplo clásico de lo anterior es el de Collier y Collier (1991) sobre las diversas respuestas institucionales al proceso de inclusión de las clases trabajadoras en la región. Garay (2007) nos muestra también cómo a partir de la decisión estatal de asistir a los perjudicados por las reformas de mercado en la década del 90, se disparan trayectorias muy diferentes en Argentina, Brasil y Chile.

Lo que intentamos en este caso es mostrar una aproximación a las razones por las cuales una coyuntura crítica (el proceso de institucionalización de la transparencia en los estados nacionales) dispara trayectorias disímiles en diferentes contextos nacionales. ¿Por qué en México se consolida una marcada institucionalización no sólo a nivel federal, mientras en Argentina el proceso adquiere un carácter mucho más informal? ¿Por qué en dos países con regulación tardía como Chile y Uruguay la institucionalización parece avanzar de manera mucho más acelerada que en Argentina e incluso que en México?

Parece que es un tema sobre el que se requerirá investigar más profunda y sistemáticamente, pero podemos trabajar sobre algunas hipótesis. En el caso mexicano, la incorporación de este país al proceso de institucionalización del acceso

.....  
<sup>6</sup> Ver para mayor referencia sobre los conceptos de Path Dependency y Coyuntura Crítica: Thelen (1999) y también Mahoney (2000).

ciudadano a la información pública se dio en un contexto que generó incentivos para una fuerte *institucionalidad*, motorizada por una importante inversión pública, no sólo a nivel federal sino también a nivel subnacional. A su vez, el proceso abierto a nivel federal, y en algunos estados, generó incentivos en el mismo sentido a nivel subnacional de manera generalizada. En México, el *path dependency* se orientó hacia la institucionalidad fuerte, y el proceso se retroalimenta en tal sentido.

En el caso uruguayo y chileno, el momento “tardío” en los cuales estos países entraron a la institucionalización, parece haber obrado como un incentivo a actuar con velocidad. Pero seguramente hay dos factores que cumplen un papel importante: el carácter unitario de su organización política, y la cultura institucional de fuerte arraigo que caracteriza a ambos países.

En el caso argentino, ninguno de estos elementos está presente, al menos con la fuerza necesaria para generar una trayectoria de institucionalidad fuerte. El proceso argentino se ha caracterizado por una mayor informalidad, de la cual quizás el mejor ejemplo es el perfil institucional de la autoridad de aplicación: no se trata de un instituto creado al efecto, sino de una Subsecretaría de Estado, para la cual ser autoridad de aplicación es una de sus múltiples funciones. La SSRIFD no tiene capacidad mandataria y sus dictámenes funcionan apenas como recomendaciones. Braguinsky señala otros indicadores, como por ejemplo, la falta de un procedimiento de sanción ante el incumplimiento (Braguinsky 2007: 5).

El hecho evidente de que el parlamento argentino no haya podido generar aún los consensos para aprobar una ley federal, es quizás otro indicador de la informalidad del proceso local.

¿Debemos considerar por ello a Argentina como un país en el cual el derecho de acceso a la información no está garantizado? Lejos está nuestra opinión de tal aseveración. Por el contrario, entendemos que Argentina forma parte del conjunto de países que han decidido sumarse al proceso de transparencia pública. En todo caso este artículo pretende colocar evidencia sobre las diferentes formas que el proceso adquiere en cada caso. Justamente, asumimos en este contexto que la transparencia activa aparece como una nueva coyuntura crítica, en contextos nacionales que han tomado trayectorias diferentes.

En este sentido, pensamos que la transparencia activa, en el caso argentino, se instala en un contexto institucional particular, diferente a otros países<sup>7</sup>. Con un grado de institucionalización más informal, y mayor heterogeneidad. En efecto, hay áreas de la administración que desde hace muchos años publican en Internet una parte importante de la información que generan, mientras otros apenas publican formalidades mínimas, a las que las normas ya los obligan como es el listado de empleados contratados, las misiones y funciones de cada área, la agenda de reuniones de los funcionarios, y mucho más.

.....

<sup>7</sup> No queremos decir con esto que el argentino sea un contexto único. Rechazamos las visiones parroquialistas que entienden que el contexto institucional propio es único e irreplicable. Nos referimos sí a la idea de que la coyuntura crítica (en este caso la incorporación de los países de la región a la institucionalización del derecho al acceso a la información pública) dispara procesos diferentes en cada caso. Nos referimos entonces a las particularidades del caso argentino.

Por otro lado, la sociedad civil ha mostrado históricamente una marcada actividad hacia la promoción del acceso.

### ***Algunos datos sobre el proceso de implementación en Argentina***

Como hemos afirmado, a nivel federal el proceso de implementación está regulado por el citado Decreto 1172/03 y lleva 6 años. Desde esa fecha se han recibido y procesado aproximadamente 6.000 solicitudes de información<sup>8</sup>. Asimismo, 14 distritos sobre 24 cuentan con algún tipo de norma que regula el derecho al acceso.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

El proceso de implementación a nivel federal se sostiene sobre el trabajo de una extensa y muy activa red de enlaces, que se ocupa de recibir y procesar manualmente

<sup>8</sup> Nos referimos a solicitudes de información, es decir, al pedido que realiza el ciudadano, y no a casos específicos, es decir las preguntas contenidas en un pedido.



las solicitudes de información. No existe en la actualidad una red ni una política común de almacenamiento de datos. La red de enlaces es, así, la base del sistema.

En 2007, se concluyó que el sistema requería de un cambio, motivado principalmente en tres causas:

- El proceso es sumamente artesanal, y sostenido casi únicamente en el trabajo de la red de enlaces.
- La falta de un sistema permite un significativo nivel de discreción de los funcionarios en custodia de la información, en lo que a la entrega de la información respecta.
- Por sus características, las prácticas actuales derivan en un uso muy bajo de la información disponible en la *web*. En tanto cada organismo tiene sus propias políticas en cuanto a publicación de información en Internet, y éstas a su vez responden a criterios generados por circuitos ajenos a las áreas que implementan el acceso (red de enlaces) el incentivo real a disponer de la información a través de un portal de transparencia activa es hoy sumamente bajo.

En resumen, la información proactiva es escasa y heterogénea y su acceso es muy bajo, aun en los casos en los que está disponible. Por otra parte -y quizás este dato es el más significativo- estas prácticas de baja institucionalidad van derivando en un preocupante “cansancio” institucional, tanto de los funcionarios públicos como de la ciudadanía. Los primeros tienden a relajar sus prácticas, y los últimos tienden a descreer de la eficacia del sistema.

En términos generales, la trayectoria dependiente de la práctica de acceso tiende a consolidar un sistema de bajo *enforcement*.

El contexto actual permite ser definido a su vez como una “transición dentro de la transición”. Nuevos desafíos aparecen en el horizonte, el principal de éstos es dotar al proceso de la misma energía renovadora que tuvo hace seis años, para resolver los numerosos problemas pendientes. También se decidió hace ya dos años poner en marcha la iniciativa quizás más profunda en materia de implementación: el diseño, desarrollo y puesta en práctica de un sistema electrónico único de gestión y administración de solicitudes de acceso a la información pública, que se ha denominado *Inform.ar*. Entendemos que *inform.ar* es la respuesta institucional a los problemas de implementación actuales del reconocimiento del Derecho a la Información en Argentina.

1. Simplifica la tarea de los funcionarios públicos.
2. Reduce las complicaciones para el ciudadano.
3. Permite trabajar con datos confiables en tiempo real.

4. Por último, permite implementar un sistema promotor y generador de proactividad en la gestión de la información pública. Dicho de otro modo, permite institucionalizar los portales de transparencia en el marco de una política pública general y coherente.

En efecto, uno de los componentes más importantes de *inform.ar* es el portal de transparencia activa, que producirá un efecto sistémico de proactividad, en tanto incentivará y forzará a los organismos a almacenar la información de manera sistemática y centralizada, poniéndola de manera directa a disposición del público. La proactividad que generará *inform.ar*, en las condiciones actuales, implicará seguramente una revolución en materia de implementación.

Entendemos que la generalización de la transparencia activa sin dudas se está transformando en una nueva “coyuntura crítica” y en el caso argentino el impacto será muy significativo. Suponemos que la implementación de sistemas de transparencia activa (de los cuales *inform.ar* es su componente principal) producirá un verdadero shock institucional.

El sistema *inform.ar* viene a resolver múltiples problemas. Por cuestiones de espacio y de especificidad, intentaremos focalizarnos exclusivamente en aquellos relativos a lo que nos convoca hoy: la transparencia activa y su papel reproductor sobre las prácticas institucionales.

### ***El sistema Inform.ar: Introducción y fundamentos***

Como ya afirmamos, en 2007 se toma la decisión de diseñar e implementar un sistema electrónico que -en el marco de otras iniciativas- dote de mayor *enforcement* al sistema. En ese marco, se inician conversaciones con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de México, a efectos de capitalizar la experiencia de éste país en materia de gestión de acceso. Con el invaluable asesoramiento del IFAI, comenzamos a trabajar en la puesta en marcha de un sistema propio que hoy, a fines de 2009, se encuentra en su etapa final de desarrollo.

La experiencia internacional nos demuestra que un sistema electrónico de solicitudes de información organiza, sistematiza, agiliza e incrementa la eficiencia en la tramitación de solicitudes de información. Pero también produce prácticas nuevas. Como una piedra que cae en un cubo de agua, reorganiza y reposiciona a los actores en juego, adaptando sus racionalidades a las nuevas condiciones.

*inform.ar* es una decisión de política pública que aparece como resultado de un certero y elaborado diagnóstico de situación que permitirá responder con mejor calidad institucional a las demandas ciudadanas.

Se trabajará con un recurso informático cuya plataforma requiere, por primera vez, del acceso pleno a Internet. Pensamos que en ese sentido las condiciones

son inmejorables, dado el grado de desarrollo y penetración de la red en nuestro país. En primer lugar, cabe tener en cuenta que Argentina es uno de los países con mayor penetración de Internet en la región. Tiene una media mundial de 20%<sup>9</sup> y en Sudamérica de 24,2 por ciento. Nuestro país muestra una penetración de uso de Internet<sup>10</sup> de 39% a diciembre de 2007, lo cual lo ubica en segundo lugar en la región detrás de Chile (42%) y delante de Uruguay (31,8%), pero sin dudas muy por encima de la mayor parte de los países de Latinoamérica. La penetración de uso de Internet es casi el doble que la de los dos mayores mercados de la región: México y Brasil (22% en cada caso).

En Argentina 19 millones de personas pueden ser consideradas, hoy, usuarias de Internet. Asimismo, En noviembre de 2007 se registraron 2.600.000 suscripciones de banda ancha, lo que implica una penetración del 6.5 por ciento sobre el total de la población<sup>11</sup>. Estos datos ubican a Argentina, nuevamente, muy por encima del promedio regional (junto a Chile y Uruguay), y significativamente con mayor penetración y uso que los otros dos grandes mercados de la región: Brasil y México.

En resumen, Argentina muestra resultados cuantitativos de consumo y uso de Internet a la vanguardia en la región los que la acercan más a países de mayor nivel de desarrollo aunque, justo es decirlo, está lejos aún del promedio de los 20 de mayor penetración.

Asimismo, es importante para armar un cuadro de situación, repasar la información cualitativa, relativa a las actitudes y a los hábitos de uso en nuestro país y en la región. En ese sentido, lo primero que se destaca es el “estilo” del uso de Internet en Argentina. Tomando la definición de Prensky (2001) de nativos e inmigrantes digitales<sup>12</sup>, y asumiendo en consecuencia que hay usos diferentes de la web, vemos

.....

<sup>9</sup> Diciembre 2007. Fuente: [www.internetworldstats.com](http://www.internetworldstats.com) tomado de Nielsen® (sic)

<sup>10</sup> ¿Qué entendemos por *usuario de Internet*? No hay un acuerdo unánime ni en la industria ni en los organismos de gobierno de la región sobre cómo definir usuario de Internet. Tampoco nuestro país ha adoptado oficialmente una única definición. En general, el uso de Internet se relaciona con un límite de edad mínimo –en general muy bajo, dado el tipo de consumo del que estamos hablando- y una frecuencia de uso, semanal o mensual. Por ejemplo, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos define al usuario de Internet como todo individuo de 3 años o más que “usa frecuentemente” Internet, mientras –como otro ejemplo- el *China Internet Network Information Center* lo define de manera más cuantificable: todo ciudadano chino de 6 años o más que usa la Internet al menos una hora por semana. La industria europea en general define al usuario de Internet a partir de un mínimo de 4 ingresos semanales.

En todo caso, lo importante es tener en cuenta que se trata de uso y no de suscripción ni de uso exclusivo. Ello permite comparar países de culturas y desarrollos socioeconómicos bien diferentes. De hecho, en la región es común el compartir computadoras entre más de un usuario, lo que en Europa o en Estados Unidos es menos frecuente. Para los casos mostrados en este capítulo, adoptamos una definición amplia, partiendo del cumplimiento de dos condiciones:

1. Acceso sencillo y fácil a una conexión de Internet (que permita resolver sin complicaciones las necesidades de acceso).
2. Conocimiento básico para poder navegar por la web por cuenta propia.

<sup>11</sup> Es importante tener en cuenta que, en este caso sí estamos hablando de suscripciones y no únicamente de uso. No se discriminan las suscripciones de individuos de las corporativas. Datos de Prince & Cooke.

<sup>12</sup> Prensky, M. (2001). En el citado artículo, al autor revoluciona las formas de abordar en Internet generalizando una idea en realidad bastante simple, relacionada con la existencia de dos formas muy diferentes de entrar a la web. Una más relacionada con el “uso” pasivo, al estilo web 1.0 y la otra más orientada a la produc-

en este sentido que Argentina muestra un uso de Internet muy orientado hacia el formato de la *web 2.0*.

Con la ayuda silenciosa de los ciudadanos –tanto los nativos como los inmigrantes digitales- la expectativa reside en hacer del sistema *inform.ar* una nueva coyuntura crítica que dispare mejores prácticas institucionales.

***Acerca del sistema inform.ar:  
Sus características técnicas y su valor agregado***

A grandes rasgos, el sistema *inform.ar* reemplazará los actuales mecanismos de gestión (en su mayoría manuales) de solicitudes de información. De igual forma implicará la homogeneización de los procesos al interior de la APN. Partiendo de su puesta en funcionamiento:

- Todo el proceso será electrónico.
- El proceso será único para toda la APN.
- Todas las solicitudes serán gestionadas por un sistema único.

---

ción y la vida plena en la web, alejada de la condición de espectador. Mientras los primeros “leen”, “miran” y hacen transacciones bancarias; los segundos se vinculan de manera productiva, haciendo sus propios sitios, sus fotologs, interviniendo, produciendo música en MySpace, etc. La figura de nativo e inmigrante asocia a la idea de que hay quienes nacieron con Internet y hay quienes tuvieron que acostumbrarse a ella, “migrar”. Pero también remite a las diferentes apropiaciones del mundo Internet, los primeros más orientados a “producir” y los segundos a “mirar” o a lo sumo transaccionar. El autor distingue 17 campos en los cuales se advierten las diferencias entre nativos e inmigrantes digitales. Los casos más evidentes son probablemente la ortografía, que se vuelve código impenetrable para los adultos; los SMS que algunos pueden teclear con una sola mano en el bolsillo a velocidad razonable; o su manera de utilizar las mensajerías instantáneas con 10 ventanas abiertas, y 10 diálogos simultáneos en los cuales comunican por fragmentos mientras los inmigrantes tienden a llevar una conversación completa con una persona antes de pasar a otra.

Comunes ya entre periodistas y políticos, los blogs de los inmigrantes son principalmente “un instrumento para compartir conocimientos intelectuales”. Los nativos prefieren compartir emociones. No sólo venden y compran en línea. Encuentran empleos, amigos y hasta parejas, lo cual no es tema de comentarios, pero sí un hecho de su vida cotidiana.

Otra diferencia sustancial es la relativa a la relación entre lo público y lo privado. ***“En contraste con sus padres, que solían querer guardar en secreto cualquier información que tuviesen (“el conocimiento es poder” era su refrán), los nativos digitales adoran compartir y distribuir la información en cuanto la reciben”***. La línea divisoria entre público y privado es, definitivamente muy delgada, aunque ello no implica que no exista una “producción de lo público”.

Hasta los juegos electrónicos cambian. Mientras que los primeros eran lineales (hacia falta matar el mayor número posible de personas para llegar a un objetivo fácilmente identificable), los más recientes son complejos e implican la participación y la coordinación de decenas, y hasta miles de jugadores, como podemos ver en los más populares juegos de rol en línea. ***“Jugar en solitario es cosa del pasado, un vestigio del tiempo aberrante en el cual las computadoras todavía no estaban conectadas,”*** escribe Prensky.

Entender cómo funciona lo que podemos llamar la “ideología de Internet” para los inmigrantes digitales es absolutamente necesario cuando hablamos de acceso a la información en la web.

- Como consecuencia del punto anterior se homogeneizarán los lenguajes y términos relativos al proceso de Acceso a la Información, entre todos los organismos de la APN. Ello permitirá no sólo trabajar con leguajes comunes -lo que evidentemente impacta de manera positiva en la eficiencia de gestión- sino también dar un salto en cuanto a la gestión de información estadística, lo que hoy aun es una cuenta pendiente.

Implementar un sistema como éste requiere de un enorme esfuerzo, ya que no se trata exclusivamente de una herramienta. En realidad, con el mismo nombre llamamos a dos cosas:

- Una herramienta de gestión.
- Una política pública íntegramente novedosa, que sin duda impactará de manera significativa en la cultura organizacional de la APN, en cuanto a gestión de la información, cuyo componente principal es el acento en la transparencia activa a través del portal que formará parte de *inform.ar*.



Fuente: 3<sup>er</sup> Seminario Internacional

Pero el valor agregado del sistema no se agota en sus aspectos cuantitativos. Podemos enumerar algunos elementos con carácter más cualitativo que hacen al valor agregado de *inform.ar*:

- **La información se enriquecerá de manera dinámica:** Los mismos pedidos irán formando un archivo dinámico de información que estará disponible de manera sencilla para el público y evitará la gestión de tantas cantidades de expedientes como solicitudes. Se trata, como dijimos, del componente más importante de *inform.ar*. El portal de transparencia activa que implica una nueva práctica institucional que esperamos se traduzca en una actitud pro-activa de los funcionarios de la administración para poner la información a disposición del público a medida que ésta se va generando. Es como ir armando a partir de las mismas solicitudes una “biblioteca de información *on-line*” a disposición del público. La transparencia activa acerca a la realidad palpable el principio de que la información en poder del Estado es pública.
- **El sistema modificará la estructura de preferencias de los actores.** Efectivamente, será mucho más sencillo brindar información, y será mucho más costoso no hacerlo, en tanto la existencia de una plataforma de información activa volverá mucho más transparente el proceso en ambos sentidos: cuando se publica la información, y cuando no lo sea.

### **Implementación**

El diseño y supervisión del programa *inform.ar* es una responsabilidad a cargo del staff de la Subsecretaría. Para su desarrollo se cuenta con el financiamiento y la asistencia técnica de otras áreas del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial, a través del Programa de Modernización del Estado. Precisamente, con el objetivo de contar con financiamiento certero y permanente para el desarrollo del proyecto, la subsecretaría se integró a finales de 2007 al Programa de Modernización del Estado, constituyendo al efecto el Subcomponente 4.2 “Acceso a la Información Pública”, el cual tiene como único objeto el financiamiento del programa. Al efecto se constituyó un Plan a tres años (2008-2010), con el objetivo de financiar las diferentes necesidades orientadas a la puesta en marcha del proyecto.

La instrumentación de sistemas de transparencia activa es la apuesta más fuerte de la autoridad de aplicación, a la expectativa de generar nuevas y mejores prácticas en materia de acceso. Volviendo al concepto de trayectoria dependiente, se trata de lograr un “cambio de vías” en materia de prácticas, con el objetivo permanente de construir caminos hacia una mayor transparencia pública.

## Benjamín Guillermo Hill Mayoral\*

### La transparencia y el acceso a la información en el combate a la corrupción

La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, de la cual soy el secretario ejecutivo, es la encargada de impulsar los temas de transparencia y de combate a la corrupción dentro del gobierno federal. También soy titular de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública.

Esta unidad se encarga de diseñar políticas públicas que fomentan la transparencia y el combate a la corrupción. A través de la Comisión Intersecretarial se impulsa de manera transversal en todo el gobierno federal la adopción de estas políticas.

En un primer término, abordaré brevemente la historia del derecho de acceso a la información en México. Como María Auxiliadora Martín Gallardo mencionó muy bien, esto empieza con la reforma al artículo 6° constitucional en 1977, que le daba al Estado la obligación de garantizar el acceso a la información, pero sin que ese derecho se regulara. En 2003, entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIP) y, en 2007, hubo una reforma muy importante que homologó los criterios de acceso a la información en los tres órdenes de gobierno, lo que quizá nos diferencia un poco del caso argentino.

Desde la entrada en vigor de este derecho, hemos recibido casi medio millón de solicitudes de acceso a la información. Hay quien ha dicho que esto nos coloca como el país que más recibe y contesta solicitudes.

Dentro de lo que es la obsesión de los mexicanos por obtener “Records Guinness”; por ejemplo, el árbol de navidad más grande; más gente bailando como Michael Jackson. Me parece que podemos incluir otro record, el que representa la atención a solicitudes de acceso a la información.

\* Es Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Desde enero de 2007 es Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, órgano que preside el Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas. Anteriormente fue Jefe de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de SEDESOL. Es promotor y conductor a nivel federal de la política Transparencia Focalizada. Así mismo, es autor del ensayo transparencia focalizada, publicado en diversas páginas de Internet de las Secretarías de Estado que se han sumado a la política de transparencia focalizada.

## Datos de Acceso a la Información

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total Acumulado
Solicitudes electrónicas	22,488	35,055	47,874	57,739	92,261	92,261	103,208	460,922
Solicitudes manuales	1,609	2,677	2,253	2,474	2,462	2,462	3,146	17,574
<b>Total de solicitudes</b>	<b>24,097</b>	<b>37,732</b>	<b>50,127</b>	<b>60,213</b>	<b>94,723</b>	<b>94,723</b>	<b>106,354</b>	<b>478,496</b>
Respuestas electrónicas	19,831	31,744	42,673	51,169	81,439	81,439	88,281	404,229
Respuestas manuales	1,445	2,369	1,925	1,929	1,948	1,948	2,631	14,575
<b>Total de respuestas</b>	<b>21,276</b>	<b>34,113</b>	<b>44,598</b>	<b>53,098</b>	<b>83,387</b>	<b>83,387</b>	<b>90,912</b>	<b>418,804</b>
Recursos ante el IFAI	635	1,431	2,639	3,533	4,864	4,864	5,460	24,615

\*\* En las Fracciones I, V XVII se considera una consulta al ingresar a la fracción, en las demás fracciones se registra como consulta hasta el momento en que se accede al detalle de los resultados encontrados en la búsqueda general

Crecimiento anual de entre 20 y 60%  
 Mayor sofisticación en las solicitudes  
 Mayor complejidad para integrar respuestas  
 Mismos criterios para responder  
 Reto administrativo

**Fuente:** 3er Seminario Internacional

En esta tabla se explica la evolución anual del número de solicitudes de acceso a la información que se han recibido en el Gobierno Federal, y su crecimiento se puede apreciar entre un 20% y un 60%, dependiendo del año. Desde luego lo anterior somete a un enorme estrés a la administración pública federal.

Gran parte de su tiempo, los servidores públicos se dedican a responder solicitudes de información, que a lo largo de los años se han vuelto cada vez más elaboradas, muchas de ellas cada vez se acercan más a la frontera entre lo que es información pública e información reservada.

A pesar de este enorme crecimiento, de la mayor sofisticación de las solicitudes de acceso a la información, los criterios para responder son los mismos. Se tiene el mismo tiempo para dar respuesta en 20 días hábiles, con la oportunidad de elevarlo a 40, y se ha convertido en un auténtico reto administrativo. Como se ha mencionado, se ha estresado a la administración pública federal y que es un elemento que el cuidado del derecho de acceso a la información se tiene que tomar muy en cuenta.

Haciendo un análisis retrospectivo de lo que han sido estos años de la atención al derecho de acceso a la información es prudente recordar cómo fue la evolución de la adopción de este derecho. Recordemos que la aprobación de las leyes y la



creación del Instituto Federal de Acceso a la Información han sido resultado de una negociación política.

No es casualidad, por ejemplo, que en un principio los partidos políticos y los sindicatos hayan estado fuera como sujetos obligados de acceso a la información. Eso es parte de la negociación, de la discusión política.

Lo que se tiene en México es una apertura generalizada de toda la información que tiene el gobierno federal, y que tienen todas las instancias públicas. Después de la reforma al artículo 6° de la Constitución, esta apertura se generalizó.

Cuando se abre toda la información a todos, al ciudadano en lo individual no le queda claro realmente cuál es la información relevante, que le sirve a él para mejorar la calidad de vida, cuál es la información relevante que le ayude a tomar decisiones informadas, a consumir mejor, a invertir mejor, etcétera.

De eso se trata la transparencia focalizada, cómo darle al ciudadano elementos para una mejor toma de decisiones, para evitar riesgos, lo que, se abordará más adelante.

El derecho de acceso a la información es la apertura de la información del Estado de manera “arbitraria”. Es un derecho que parte de un proceso burocrático, democrático, desde luego, pero burocrático. Esto es, tiene que hacer una solicitud, que se le entrega a la dependencia, quien la analiza, reúne la información y contesta. Es un proceso burocrático. No es información que esté ahí a la mano, que esté ahí para que solamente se revise y se obtenga.

Existen otros aspectos que se habla poco, cuando alguien solicita una información se le entrega a esa persona. En efecto, IFAI ha cuidado el hecho de que todas las solicitudes de acceso a la información, que se han entrado a través del SISI, luego de INFOMEX, sean públicas; sí son públicas, pero en un principio, digamos, cuando a ti te entregan la información que has solicitado, ésta es para ti y en un sentido, si quieren, la información es privada porque la obtuvo en principio una persona; a menos que se publique y alguien se meta a INFOMEX a buscar las solicitudes de acceso a la información y las revise, pues la información es, hasta cierto punto, privada y es de uso privado.

En estos años, desde 2003 hasta ahora, me parece que es interesante hacernos estas preguntas retóricas. El derecho de acceso a la información ¿ha generado más transparencia?, digamos, transparencia entendida en un sentido más amplio, no nada más acceso a la información, sino, ¿ha evitado la corrupción? ¿tenemos elementos para decir que el acceso a la información determina en mayor o menor grado de corrupción?

El Comisionado Ciudadano Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Oscar M. Guerra Ford, mencionó en su discurso inicial que las malas calificaciones que ha recibido México en los índices de percepción de corrupción, podría ser que este derecho no está ampliamente consolidado todavía.

En la siguiente tabla, se enlistan diez países de distintas regiones, distintos regímenes jurídicos y tipos de gobierno y el año en que se aprobó su ley de acceso a la información, y como ha ido evolucionando el índice de percepción de corrupción.

Transparencia Internacional de 1996 a la fecha, dice que, una revisión de manera somera, se puede desprender al menos que no hay evidencia de que la aprobación de leyes de acceso a la información haya tenido un efecto positivo sobre la calificación de los países que se enlistan.

Claro está que en este índice se integra con más cosas, con el desempeño del gobierno en combate a la corrupción, a la impunidad, etcétera.

Comparativo de países			
País	Año de publicación de la Ley de Acceso a la Información	Calificación en el Índice de Percepción de la Corrupción 1996	Calificación en el Índice de Percepción de la Corrupción 2009
Suecia	1766	9.08	9.20
Finlandia	1966	9.05	8.90
EEUU	1966	7.66	7.50
Dinamarca	1970	9.30	9.30
Francia	1978	6.90	6.90
Nueva Zelanda	1982	9.55	9.40
Canadá	1983	8.96	8.70
Austria	1987	7.60	7.90
Sudáfrica	1999	5.68	4.70
Grecia	1999	5.01	3.80
México	2002	3.30	3.30
Ecuador	2004	3.19	2.20

Se nota un avance en el IPC  
 No se nota avance en el IPC  
 Existe un retroceso en el IPC

**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Pero ¿cómo saber si el acceso a la información tiene un efecto concreto sobre la corrupción?, a fin de dar respuesta a esta interrogante, lo que se realizó fue utilizar tres índices que miden o que tratan de medir la corrupción: el índice de percepciones de corrupción de Transparencia Internacional, que es el más famoso; la dimensión de combate a la corrupción del indicador de gobernabilidad del Banco Mundial, y otro índice menos conocido, pero muy interesante, que es el índice de integridad global que evalúa a 58 países y mide la integridad respecto de variables que pueden inhibir

la corrupción, como el acceso a la información, por ejemplo, el estado de derecho, el estado de la regulación nacional y la participación ciudadana, así como la presencia de los medio de comunicación.

Cuando se cruzo este índice de integridad con la dimensión de control de corrupción del Banco Mundial sí vemos una relación estadística relevante, el coeficiente de correlación es mayor a 5 puntos.

Cuando desagregamos los elementos del Índice de Integridad, por ejemplo, contra la dimensión de control de la corrupción del Banco Mundial, vemos que la relación es tal vez menos importante, pero todavía hasta cierto punto relevante.

Sin embargo, cuando cruzamos con la presencia de medios y la dimensión de combate a la corrupción del Banco Mundial, esta correlación se debilita; también con el índice de Transparencia Internacional.

Cuando cruzamos la dimensión del Índice de Integridad relativa al acceso a la información con la dimensión de control de corrupción del Banco Mundial, el coeficiente de correlación es muy bajo, casi horizontal. Una gran dispersión en los resultados que obtienen cada país, no se puede decir que haya relación. Lo mismo sucede con el índice de Transparencia Internacional.

Lo que parece ser de manera preliminar es que el acceso a la información no explica la calificación buena o mala de México en el índice internacional anticorrupción, que es algo que se ha mencionado en los medios de comunicación.

No se tienen los elementos para decir que el acceso a la información influye sobre la calificación de México en estos índices, ¿influirá sobre el nivel de corrupción?, tal vez; sobre los índices, todo indica que no.

Sobre lo que estamos haciendo en el gobierno federal en términos de la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, que es donde viene el caso del tema de transparencia focalizada. En primer lugar, nosotros vemos el combate a la corrupción como un tema de corresponsabilidad, que no solamente compete al gobierno federal o a los gobiernos estatales, sino que tiene que ver con la actitud, la cultura, los hábitos y el cumplimiento con la ley de la sociedad entera, del sector privado, de los ciudadanos en lo individual.

Para que exista un gobierno transparente tiene que haber una sociedad que exija al gobierno rinda cuentas. En el apartado anterior, se estableció que había una gran tradición en Argentina de participación ciudadana que en México no existe, la participación ciudadana debe fomentarse, es un elemento que sí incide sobre los índices de corrupción.

Para que exista un gobierno abierto tiene que haber una sociedad participativa. Para que haya un gobierno que sancione y combata la impunidad, es necesario que exista una sociedad que tenga la cultura de la denuncia, actualmente se reciben a nivel federal muy pocas denuncias.

Es un tema de corresponsabilidad; en estos momentos todavía, mientras sobreviva la Secretaría de la Función Pública, existen dos programas sectoriales que se encuentran a su encargo, uno de ellos es el Programa de Mejora de la Gestión, que tiene que ver con los trámites, la eficiencia, la eficacia, la reducción de la burocracia, de esta gran maraña de trámites, minimizar costos. El otro, es el seguimiento de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, este Programa Nacional de Rendición de Cuentas busca prevenir y combatir la corrupción, además combina a las distintas agencias encargadas del combate a la corrupción dentro del gobierno federal.

Para la elaboración de estos programas se toma en cuenta desde luego que la corrupción es un problema administrativo, político, sociocultural, económico y delictivo. Para proponer diversos tipos de políticas, de blindaje electoral, de promoción de la cultura de la legalidad, de impulso a la participación ciudadana, así como en la dimensión de la transparencia focalizada, no solamente en el acompañamiento al ejercicio del derecho a la información que ha hecho la Secretaría de la Función Pública con el Instituto Federal de Acceso a la Información, sino también impulsando nuevas políticas que se explicarán más adelante.

El primero de los objetivos de este programa es el tratar de consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.

¿Qué es lo que queremos hacer en cuanto a la política de información en México? En primer lugar se observa que las políticas de acceso a la información y transparencia como un elemento estratégico para el gobierno y no solamente, como una carga burocrática administrativa. Lo que se ha impulsado es el desarrollo de políticas y estrategias gubernamentales que no solamente garanticen el derecho a la información, sino que atiendan de manera puntual o focalizada o estratégica las demandas de los ciudadanos.

En eso hay coincidencia con la literatura sobre el tema. Y la evolución de las políticas de acceso a la información ha pasado por tres momentos.

El primero de ellos es, desde luego, la satisfacción de este derecho ciudadano de acceder a la información que produce el Estado, que es un derecho humano, liberal en el sentido que ayuda a las personas a limitar o a controlar al Estado; es un derecho a conocer cómo actúa el gobierno, cuáles son los recursos que destina a cada proyecto, en fin que ayuda a exigir la rendición de cuentas.

Una segunda generación de la política de transparencia tiene que ver con que el Estado dé a conocer de manera proactiva información útil para resolver problemas públicos, concretos, a prevenir riesgos a la población. De tal manera que las personas puedan tomar mejores decisiones.

Una tercera generación de la política, se da cuando existe una plataforma de información colaborativa, en donde hay oportunidad de comunicación y colaboración entre el ciudadano y el gobierno, lo que ya es perfectamente posible con las tecnologías de la información, tales como *twitter* o *Facebook*, mejor conocidas como las redes sociales. Las posibilidades tecnológicas de ampliar los alcances de las políticas de

transparencia, de tal manera que la relación entre el ciudadano y los gobernantes se haga más horizontal.

Consideramos que nos encontramos todavía en la primera generación de la política de transparencia. Desde luego el cumplimiento de la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la labor que realiza el IFAI y los institutos de acceso a la información local, y la reforma al artículo 6o constitucional de 2007, esa sido muy importante.

El Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, considera dos aspectos. Uno es el verificar el pleno cumplimiento de la reforma al artículo citado, y otra es impulsar acciones de transparencia focalizada.

¿Cómo ha ido evolucionando esto?

En cuanto al cumplimiento del artículo sexto constitucional, se diseño una métrica para evaluar la observancia de las dependencias del gobierno federal, sobre todo en lo que corresponde a la fracción quinta de dicho artículo<sup>1</sup>. Una métrica que está compuesta de varios elementos: la publicación de indicadores estratégicos y de gestión, actividades y funciones de la dependencia y el ejercicio de recursos públicos.

En cuanto a transparencia focalizada lo que buscamos con el impulso de estas políticas es abatir o disminuir las asimetrías en la información pública, que existen y que determina no solamente discriminación o inequidad social, sino también distorsiones en el mercado.

El hecho de que ciertos sectores de mercado tengan información privilegiada sobre ciertas áreas económicas, así como la falta de información para el ciudadano como son protección civil, sólo por mencionar algunos ejemplos, consideramos que esa información debiera conocerla la sociedad.

La transparencia focalizada ayudaría a abatir esta opacidad que existe, cuando se abre toda la información de manera arbitraria y cuando la información que está en los portales del gobierno federal no es amable, no es realmente accesible al ciudadano común. La transparencia focalizada procesa la información de tal forma que sea perfectamente accesible y transparente.

¿Qué estamos haciendo con las dependencias del gobierno federal, desde la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción? En un primer lugar es solicitar a las dependencias realicen una propuesta de qué información consideran focalizada. Si es así se revisa, valida y publica en el portal de internet, que es el mecanismo más barato y más eficaz para difundir información, no el único, pero es uno de los más importantes.

.....

<sup>1</sup> "... Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos."

Si se considera que la propuesta que la dependencia no corresponde con lo que se espera, que es un elemento de transparencia focalizada, se llevan a cabo reuniones con el fin de determinar dentro de sus actividades específicas qué información es útil para darla a conocer.

¿Qué se busca lograr?; modificar la conducta de las personas para prevenir riesgos, dar soluciones a problemas específicos de interés público, incidir positivamente en la toma de decisiones, respecto a bienes, productos y servicios que le sirven en su vida cotidiana; tomar las decisiones de las organizaciones privadas para lograr propósitos públicos.

Desde hace años instituciones públicas en nuestro país han hecho la política de transparencia focalizada. Podemos destacar a PROFECO (Procuraduría Federal del Consumidor), que por medio de los estudios sobre la calidad de bienes y servicios y los comparativos de precios de productos en distintos puntos de venta, ayuda a transparentar los mercados.

Otro ejemplo es la CONDUSEF (Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de Servicios Financieros) que a través de sus estudios e información, determina que tarjeta de crédito le conviene solicitar o qué crédito hipotecario le conviene al ciudadano.

Ahora, ¿solamente el gobierno puede hacer políticas de transparencia focalizada? No. Hace poco el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) dio a conocer en su portal *comparatuescuela.org*, en la cual se conoce la calificación que ha recibido tal o cual escuela, para decidir en cuál de ellas se inscriben a los niños. Esta información es útil para los padres de familia y también para los estudiantes.

Ese es el tipo de información que se considera que genera un beneficio concreto. Además de seguir promoviendo la defensa del derecho de acceso a la información. Es hora que pensemos cómo utilizar la información que es pública para transformarla en beneficios concretos para la persona, para ayudar a combatir la corrupción.

Las políticas de transparencia deben transitar, no solamente defender el acceso a la información de las personas, sino también convertirse en un elemento estratégico al interior de las organizaciones de gobierno y también al interior de la sociedad misma.

## Jacqueline Peschard Mariscal\*

### De la transparencia “Reactiva” a la transparencia “Sistémica”

La idea principal de este apartado es ver qué tanto hemos evolucionado en el proceso de acceso a la información y de transparencia, y plantear por qué es pertinente caminar hacia una nueva generación de transparencia.

Sin duda, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y la conformación de los órganos garantes de este derecho lograron una primera generación de acceso a la información, sin la cual difícilmente podríamos siquiera pensar en la siguiente generación.

Me parece que el enunciado “de la transparencia reactiva a la transparencia sistémica” recoge de alguna manera la inquietud de la Secretaría de la Función Pública sobre cómo pasar de un acceso a la información que se genera a partir de las propias inquietudes ciudadanas sobre el actuar de la administración pública a una transparencia proactiva.

Desde el Instituto de Acceso a la Información Pública \* (IFAI) estamos planteando la idea de una transparencia sistémica, que en buena medida tiene una parte proactiva y focalizada, de acuerdo con la definición de la Secretaría de la Función Pública. Nosotros pretendemos ir más allá de solamente dar o identificar información pública en los distintos portales de las dependencias de la administración pública.

La primera generación de la transparencia se basa en la respuesta a un estímulo externo, es decir, lo que obliga la ley. Esa obligación legal es lo que nos distingue respecto de Argentina, en donde un decreto, que se encuentra jerárquicamente por debajo de una ley, ordena la entrega de información.

\* Es Doctora en Sociología, actualmente es Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Fue Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral; anteriormente fue Profesora Investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recibió la beca COMEXI-WWIC de enero a junio de 2005. Asimismo, ha sido Profesora Investigadora en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en el Instituto Dr. José María Luis Mora y en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Entre sus publicaciones se destacan: Las Elecciones Federales de 1988 en México; Hacia la Sociología; La Cultura Política Democrática; Las Elecciones Federales de 1991, y Cultura Política.

Actualmente desde su encargo en el Instituto Federal de Acceso a la Información, es una de las grandes promotoras de la política de transparencia y de los derechos fundamentales de Acceso a la Información Pública y los ARCO, tanto a nivel nacional como internacional, así como del Sistema Electrónico de Solicitudes denominados INFOMEX.

En el caso concreto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor realmente con la primera solicitud de información en junio de 2003 que aunque fue aprobada en el 2002 es un buen momento para plantearse una estrategia nueva de cara a la posibilidad de reforzar, de hacer más robusto el ejercicio de este derecho.

Ciertamente, esto ya ha sido reiterado, después de varios años de ejercicio del derecho a la información, no sólo en el ámbito federal, sino de esta ola que se vino dando desde el 2002 hasta el 2007, en la cual se fueron sumando los distintos estados de la República a través de sus leyes estatales de acceso a la información, se construyó una especie de gran circuito virtuoso en donde se iba reconociendo efectivamente como un derecho de las personas pero implicaba que el ciudadano tomara esa iniciativa para acceder a la información.

Después de la reforma al artículo 6º donde se eleva a rango constitucional el derecho de acceder a la información, se sentó un piso común de derechos, obligaciones, procedimientos y, sobre todo, de principios y bases legales para todo el país. Así esta oleada, permitió ver enormes simetrías, diferencias, concepciones distintas de qué significa el acceder a la información.

Tenemos hoy la alternativa de pensar si vamos a ir hacia más obligaciones en materia de acceso a la información o si lo que vamos hacer es identificar un modelo más integral, un modelo que haga más fácil y útil, el ejercicio de este derecho para las personas. Porque la información la generamos los servidores públicos, pero efectivamente de quién es la información, es de la ciudadanía.

### ***¿Cuál es la situación actual?***

En la reforma constitucional se indica cuál debe de ser la concepción sobre la información pública y cuál debe ser la manera de acceder a esa información para que sea útil para toda la sociedad. Ahí es donde estaría realmente una primera forma de cumplir con lo que son los dictados o los mandatos de la reforma constitucional.

Hoy, después de la reforma constitucional del 2007, ya la gran mayoría de los estados de la República han reformado sus constituciones y leyes de transparencia, con el fin de ponerse en sintonía con la citada reforma. Pero todavía falta que algunas leyes se conforman con lo que dice la reforma constitucional. Tampoco se ha reformado nuestra ley de transparencia, aunque existen buen número de iniciativas en el Congreso de la Unión.

Hoy sabemos que tenemos, de acuerdo con lo que dice la propia Constitución mexicana, órganos que tienen más o menos niveles de autonomía. Pero en todo caso, todos tienen una autonomía de operación en sus recursos para lograr efectivamente darle cumplimiento a la obligación de los entes públicos de entregar la información. Un elemento adicional es que la propia Constitución señala que deben ser organismos especializados, es decir, dedicados exclusivamente a hacer posible el derecho a la información.



También la propia reforma constitucional señala que si la información no está a la mano de manera pronta, accesible, entonces difícilmente sirve para algo. La Constitución señala que deben ser mecanismos expeditos, pronto y claramente establecidos, a fin de que una persona pueda no solamente acceder a la información, sino que se inconforme cuando esta no sea lo que solicitó.

Con estos medios electrónicos la puesta en marcha de un sistema electrónico de acceso a la información le dio enorme agilidad y repuntó increíblemente. Además, cuando se implementó vía telefónica, las solicitudes se incrementaron también. Es decir, los mecanismos electrónicos de solicitudes de información realmente son un motor para tener más nivel de acceso a la información.

Un tema muy importante para el IFAI es el establecimiento de portales de obligaciones de transparencia, que no es lo mismo que la transparencia focalizada, pero es un camino más rápido para llegar a ella. El IFAI ha identificado cuáles son las informaciones que por obligación deben estar en los portales de internet de las distintas dependencias.

¿Qué es lo que está pasando? La transparencia reactiva ha tenido muchos avances, sobre todo en el conocimiento de las personas acerca de su derecho de acceder a la



Fuente: 3er Seminario Internacional

información, pero no ha podido impactar la rendición de cuentas. Tal parecería que la rendición de cuentas va a una velocidad más lenta, respecto de la transparencia reactiva, y esto en buena medida tiene que ver realmente con cómo se ha orientado el acceso a la información a este esquema de emitir solicitudes y obtener información.

La rendición de cuentas se ha entendido como una gran cantidad de datos que se generan en las distintas páginas. Sin embargo, un mar de datos en los portales de internet significa una mejor manera de difundir.

A veces, poner un cúmulo de datos desorienta o inhibe el interés de las personas por buscar información. Es decir, la información no tiene que ser un búmeran de información que se regrese después en contra de las personas, sino que deber ser claramente identificada con las funciones sustantivas de cada una de las dependencias. Además, se quiere, se tiene conciencia clara de que la transparencia es un factor indispensable para la competitividad, pero tampoco se ha encontrado de qué manera se puede hacer más efectividad.

Se han generado prácticas burocráticas para eludir las solicitudes de información debido a que los servidores lo ven como una presión sobre su trabajo, en lugar de entenderlo como una ventana de oportunidad para mejorar la propia gestión pública.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Lo preocupante es que no se entienda que las solicitudes de información deben de ayudar a la mejor organización de la propia dependencia gubernamental y, desde luego, esto nos ha llevado a enormes resistencias a rendir cuentas. La conclusión es que la transparencia no pasa por su mejor momento, a pesar de que logramos este círculo virtuoso en los primeros cinco años de arranque de las leyes de transparencia y acceso a la información.

¿Por dónde debemos de transitar? Poder juntar la rendición de cuentas en una sola vía con la transparencia y el acceso a la información. La transparencia sólo se logrará si la incorporamos a la agenda estratégica de los sujetos obligados, que es algo que plantea la propia Secretaría de la Función Pública, así tal parecería que nuestros horizontes pueden lograr identificar propósitos comunes, tenemos que focalizar el esfuerzo en la razón de ser institucional. ¿Esto qué quiere decir? Que cada dependencia gubernamental o cada entidad gubernamental lo que debe hacer es identificar con precisión cuáles son aquellas decisiones y actividades que realmente da cuenta de lo que son sus funciones sustantivas.

Esas funciones sustantivas deben estar identificadas en lo que la propia Constitución llama indicadores de gestión. Pero no 2,300 indicadores de gestión para cada dependencia, porque lo que, hace es dispersar la información, dispersar el foco de cuál es lo verdaderamente representativo de las tareas de cada dependencia o entidad gubernamental. Entonces, para esto se debe tener claridad en cuáles son las funciones sustantivas, trabajar en ese sentido y creo que la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, trabajan en ese sentido.

Hoy por hoy, todas las dependencias estamos obligados a tener indicadores de gestión. Pero debemos trabajar con indicadores de gestión más sustantivos, con focos vitales. Además, lo establece la propia Constitución, que es hacer de la gestión documental o de la gestión informativa una herramienta fundamental de la efectividad de la gestión pública. Una vez que se tienen identificados cuáles son las funciones y atribuciones sustantivas, éstas son traducidas en un número que dé cuenta de esas funciones de indicadores de gestión y éstos deben estar respaldados con documentación adecuadamente archivada, resguardada y depurada.

No se trata solamente de “sube a tu página la información importante”, sino esta página tiene que dar cuenta, efectivamente, de los indicadores claves de gestión y estar además respaldada por un trabajo organizativo muy importante, que es de los archivos que dan cuenta de la gestión gubernamental.

### ***¿Qué entendemos por transparencia sistémica?***

Es una política pública que hace que los sujetos obligados y las dependencias gubernamentales, documenten, organicen, resguarden, sistematicen y publiciten su información partiendo de la función estratégica institucional para hacer llegar las actividades cotidianas que puedan ser de interés para la sociedad. Es decir, a la sociedad a veces le interesa, por ejemplo, el calendario escolar de la Secretaría de Educación Pública, que es una información cotidiana, no es la sustantiva.

### ***¿Cuáles son las características de la transparencia sistémica?***

Su principal característica se basa en abarcar el quehacer institucional; que sea útil para la institución y para la sociedad. Aquí la participación de la sociedad debe ser fundamental, es decir, no debe ser algo que solamente estemos haciendo los servidores públicos encerrados en nuestro despacho, sino debe existir una interacción permanente con la sociedad. Como lo ha empezado a hacer el propio Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, un proceso secuencial de aplicación, pues hay que construirlo; integra de forma lógica y complementaria las obligaciones del artículo 6º Constitucional.

Lo que haría con esto sería simplemente cumplir con lo que dicen los distintos párrafos del multicitado artículo, y debe formar parte del quehacer cotidiano del sujeto obligado. Y además, a largo plazo el costo va a ser menor, porque estamos cierto que un gobierno que está comprometido con la transparencia, tiene que estar bien ordenada su documentación, pues son sus principales acciones y decisiones las que darán cuenta de ello. Esto facilitará el control interno para una mejor gestión.

#### ***La ruta***

Necesitamos interiorizar el concepto por parte de los sujetos obligados, esto requiere un replanteamiento del trabajo, del papel de los comités de información, pues serán éstos los que reciban la carga de trabajo y la presión. Por ello el comité estará trabajando porque esté mejor organizada en términos documentales, además de determinar los indicadores de gestión y gestión documental.

No cabe la menor duda de que la transparencia es el requisito indispensable para fortalecer al Estado de Derecho y todo lo que esto significa realmente, es decir, la transparencia no es solamente para satisfacer una inquietud del ciudadano, es para que las distintas dependencias, trabajen mejor, para que tengan una mayor eficiencia y también para que sean más democráticas y, en este sentido cumplan con el Estado de Derecho.

Es el momento de replantear la estrategia para consolidar y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, que no deben de ir por carriles separados para que efectivamente avancen en el acceso a la información y tengan impacto sobre el combate a la corrupción, con la pauta o ruta señalada en la reforma al artículo sexto, y es ahí en donde se centra la transparencia sistémica en la respuesta.

## Jorge Bustillos Roqueñí\*

### Los retos de la transparencia focalizada en la Ciudad de México.

Actualmente vivimos en el país, en especial en la ciudad de México una drástica contracción de la economía, cuyos efectos se reflejan en los niveles de ingreso de la población, en el empleo, en la seguridad pública, en la insuficiencia presupuestal para atender obras y programas prioritarios. A lo anterior se añade la poca credibilidad en las instituciones políticas y la percepción de la corrupción en prácticas gubernamentales y opacidad presupuestal son persistentes.

Esta situación ha sido recientemente documentada en estudios de percepción dados a conocer por Transparencia Internacional, el Centro de Análisis e Investigación Fundar y por el Instituto Mexicano para la Competitividad, en las cuales se puede advertir cómo en un contexto de crisis se refuerza la percepción de que la corrupción en el sector público sigue siendo un problema no superado.

El Índice de Percepción de la Corrupción publicado el 17 de noviembre, señala que México obtuvo 3.3 puntos con lo que cayó 17 lugares y se situó en el puesto 89 de 180. Por otra parte en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, elaborado por FUNDAR, México disminuyó su calificación en este año con respecto a 2007 (de 50 a 48 puntos) y obtuvo la calificación más baja desde que se levantó por primera vez el estudio en 2001. Además, los datos que arroja el estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad, revelan una disminución en la transparencia presupuestal del Gobierno del Distrito Federal de 61.9 por ciento en el 2008 al 46.5 por ciento en el 2009, ubicándose en el lugar 22 del índice de información presupuestal. Todos estos datos contribuyen, en suma, a un clima de pérdida de confianza y de credibilidad.

Adicionalmente, en 2010, la Cámara de Diputados retiró del Presupuesto de Egresos de la Federación las medidas de mayor control sobre las participaciones federales que se transfieren a los estados. Asimismo eliminó la propuesta del ejecutivo que obligaba a reintegrar los recursos otorgados a entidades federativas que no fueran destinados a los fines autorizados; situación que de seguir prosperando nos conducirá a una mayor opacidad en el ejercicio y transparencia de estos recursos.

\* Es Licenciado en Administración de Empresas, por la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente es Comisionado Ciudadano del INFODF y se desempeñó como Secretario Técnico del extinto Consejo de Información Pública del Distrito Federal. Asimismo, ha ocupado diversos puestos en la Administración Pública Federal. Es autor entre otras publicaciones de los ensayos titulados: "Transparencia Focalizada: Hacia una nueva generación de transparencia para el D.F.", "Evaluando la transparencia: retos para un sistema integral de evaluación en transparencia pública", "Transparencia y acceso a la información de los Partidos Políticos", "Máxima publicidad y la reserva de información como excepción". Coordinó con el Dr. Miguel Carbonell, el libro titulado "Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia".

Estos resultados deben ocupar toda nuestra atención, pues hablan de un retroceso en transparencia y de un desencanto de la sociedad con la actuación de sus gobiernos (con todas las variantes que puedan considerarse en el amplio mosaico de expresiones políticas que existen en el país) y en particular con las modalidades y prácticas de rendición de cuentas.

El contexto de crisis económica y de credibilidad debe ser considerado como un serio llamado de atención a todos los que trabajamos por la transparencia y una efectiva rendición de cuentas.

Es un momento propicio para llamar a reforzar el consenso a nivel nacional, particularmente en la Ciudad de México, sobre la necesidad de fortalecer la transparencia en las instituciones gubernamentales y en los partidos políticos, así como de mejorar el sistema de rendición de cuentas.

La ausencia de estos factores es la mejor receta para detonar el conflicto político y profundizar la crisis económica y la desconfianza entre los sectores económicos y sociales.

No podemos ser un mejor país, o un país democrático sin transparencia y sin una adecuada rendición de cuentas. Incluso no podemos aspirar a ello con una sociedad alejada de sus gobernantes por falta de credibilidad y confianza.

Una sociedad sin credibilidad en sus gobernantes se convierte en el principal obstáculo para la gobernanza y también, vacía de significado cualquier ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Por ello, es necesario asumir recuperar la confianza de la gente, a través de instrumentos eficaces para vigilar la actuación de sus gobernantes en el uso de los recursos y en el cumplimiento de los programas.

Son sin duda tiempos difíciles para el país. En este contexto hay corrientes que pretenden disminuir las capacidades de los órganos de control y fiscalización de las instituciones públicas. Con ello se pretende desplazar de la agenda de prioridades el tema de transparencia y de disminuir la presencia y capacidades de los órganos garantes de las leyes de transparencia. No hay propósito más equivocado que ese.

Hoy es indispensable reforzar todos los mecanismos de control y de fiscalización, particularmente aquellos que se han dispuesto para que la población ejerza esa tarea como son los mecanismos de acceso a la información y de garantía en el ejercicio de ese derecho. Debilitar a los órganos garantes es debilitar a la sociedad en su derecho a saber y a pedir cuentas a sus gobernantes.

Por su parte, sin duda, los órganos garantes de transparencia estamos obligados a jugar un papel más protagónico; a convertirnos en conductores efectivos de una mejor comunicación entre el Estado y la sociedad a partir de garantizar el DAI (Derecho de Acceso a la Información), pero también a partir de garantizar la generación y ofrecimiento de información verídica, entendible, oportuna y útil.

Aquí es en donde vale la pena preguntarnos si lo que hemos hecho por transparentar las instancias gubernamentales es suficiente para enfrentar estas crisis que estamos

viviendo, o si es necesario hacer ajustes, como está sucediendo en todos los ámbitos, para ampliar la mira de la transparencia y sus beneficios para la sociedad.

En el Distrito Federal, existen importantes avances en materia de transparencia. Se cuenta ya con una normatividad de avanzada, tanto en materia de Acceso a la Información, como de Protección de Datos Personales y de Archivos. Se tiene una construcción institucional robusta que implica contar con Oficinas de Información Pública y Comités de Transparencia en 148 sujetos obligados de la Ley. Se cuenta con un paquete de herramientas, único en el mundo en su modalidad integral, para facilitarle a la gente el acceso a la información y la defensa de sus derechos, lo que involucra la atención presencial, por Internet a través del sistema INFOMEX II, a través del Centro de Atención Telefónica para recibir solicitudes y dar asesoría y ahora la atención a través de mensajes en telefonía celular.

Contamos con la herramienta más robusta, consistente en más de mil criterios para evaluar la calidad de la información que por ley deben ofrecer todas las instancias gubernamentales y partidos políticos en sus portales de Internet.

Pero con todo ello, nosotros advertimos que eso no es suficiente; que no es suficiente para enfrentar la situación actual, ni para decir que la transparencia en el Distrito Federal es un hecho consumado. Estamos convencidos de que es necesario profundizar y ampliar los beneficios de la transparencia en la sociedad e involucrar a ésta en la construcción de una nueva generación de transparencia que se distinga por brindarle información veraz y oportuna sobre lo que se está haciendo en materia presupuestal y en todos los campos de actuación del gobierno y partidos políticos. Por otro lado, que se distinga por ampliar e instituir espacios a la sociedad organizada para contribuir en la construcción de nuevos espacios de transparencia y rendición de cuentas.

Es así como identificamos a la Transparencia Focalizada o Transparencia Proactiva como una respuesta, entre otras que se pueden dar, a la pregunta de cómo podemos ampliar los beneficios de las políticas de transparencia a la gente.

Hoy existe una gran cantidad de información en los sitios de internet gubernamentales. En un volumen considerable, es información que aparece escrita y dispuesta para efectos o en función de rendición de informes a la misma burocracia, y muchas veces dispuesta en lugares en donde sólo las agencias especializadas buscan y revisan, como es el caso de las obligaciones de transparencia que son observadas por los órganos garantes, y en ocasiones por organizaciones de la sociedad civil.

Pero la mayoría de la información no está expuesta y dispuesta pensando en las necesidades informativas de la gente, sino de la burocracia, de tal suerte que ello provoca que las personas pierdan interés en la información que se les ofrece y, en el mejor de los casos, a que opten por su búsqueda a través de solicitudes de información.

La situación actual, y una sociedad más exigente que está evolucionando a mayores niveles de participación y de exigibilidad en materia de acceso, demanda que esa apertura general a la información se dirija a dar respuesta anticipada a temas tan

sensibles como el curso de las obras públicas, la transparencia presupuestal, la oferta oportuna y clara de los programas sociales, los dilemas que enfrenta la ciudad en temas de seguridad pública o de medio ambiente, entre otros que se han puesto sobre la mesa, ya sea por la duda en su transparencia o por la falta de oportunidad en la información.

Esto demanda por parte de las autoridades tres acciones urgentes. En primer lugar que asuman su responsabilidad en la gestión de la crisis de credibilidad; en segundo, que desplieguen un esfuerzo más allá de lo que hasta ahora se ha realizado; y tercero, que vayan más allá de lo que la Ley le demanda.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Sin duda es momento de conectar el diseño y contenido de la información de los entes públicos con el interés de la gente. A eso es a lo que debe responder la focalización de la transparencia o la transparencia proactiva.

Debemos comprender que a la gente no le basta con ver y acceder a los datos, sino que demanda que la transparencia le permita entender lo que hacen los órganos de gobierno. Por ello el acceso a la información debe enriquecerse con información enfocada a temas de alto interés para la población; particularmente como son los



relacionados con la política pública. De esta forma, el quehacer gubernamental como los sectores sociales específicos pueden mejorar y beneficiarse de la transparencia.

Esto nos ha llevado a revisar qué estamos haciendo para lograr los objetivos de esta política pública, cómo lo estamos haciendo y cómo podemos mejorarlo.

Estamos hablando de generar espacios de información que tengan información relevante para la gente, dispuesta en un formato comprensible y de fácil acceso, con un lenguaje sencillo que obedezca a la misión prioritaria del ente y a las demandas de información de la población. Estamos por tanto hablando de ciudadanizar la información.

### ***La transparencia Focalizada en el Distrito Federal***

El reto en la capital del país es grande. Tenemos por un lado una sociedad compleja, sectorizada, con intereses múltiples y heterogénea a nivel educativo. Por otro, contamos con un sector público interesado en transparentar en apoyar y sociedad, pero con cargas fuertes de trabajo y con una constante rotación de personal que impide la especialización de las personas que ocupan las Oficinas de Información Pública. Finalmente poseemos una legislación que no obliga a la autoridad a procesar información. Estos factores implican invertir un trabajo considerable, pero sobre todo reforzar una visible voluntad política por transparentar y trabajar en conjunto para mejorar la calidad de vida de las personas. Implica, también, proponerles a los legisladores reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que incorpore la obligación de generar nuevos espacios de información útiles para la gente a la que pretenden atender con sus políticas públicas.

En el Distrito Federal, la construcción de estas alternativas en búsqueda de ampliar los beneficios de la transparencia se han empezado a generar como parte del trabajo de la Mesa de Diálogo entre sociedad organizada y los entes públicos instalado y que ya arrojan sus primeros frutos.

El martes 24 de noviembre del 2009 se presentó ante los medios de comunicación, miembros de organizaciones sociales y autoridades gubernamentales, el primer portal de transparencia focalizada denominado “Transparencia DF, Medio Ambiente”.

Este portal es producto de un excelente esfuerzo de las organizaciones sociales que forman parte del Colectivo por la Transparencia y de las autoridades gubernamentales del ramo (SMA, PAOT, SACM, SOS), con un fuerte apoyo de la Coordinación General de de Modernización Administrativa del Gobierno del Distrito Federal, quienes establecieron compromisos que cumplieron con éxito para brindar a la gente un espacio informativo en donde podrá encontrar información que se ha seleccionado y redactado pensando en ella, y en sus necesidades, con el objetivo de que se genere también conciencia respecto a los problemas que enfrenta la capital del país en esa materia.

Nuestra idea inicial fue la de construir un portal ciudadano con información ambiental, mapas delegacionales sobre la problemática ambiental. La necesidad de publicitar la

información entregada mediante los recursos de revisión y la creación de inventarios sobre cascajo, del cual se generan 4 mil toneladas diarias en la capital; transparentarlas donaciones y préstamos que reciben organismos del gobierno por parte de instituciones internacionales para impulsar proyectos ambientales, etcétera.

Sin embargo, en el proceso, se perfeccionó y cumplió esta idea, y ahora se pretende pasar, en un futuro, de un portal exclusivo de temas ambientales a uno en donde se canalice de forma rápida y sencilla a otros portales sobre estos asuntos importantes desarrollados bajo los mismos principios, de organización, sencillez en el lenguaje y en el diseño, y con las ventajas que otorga la web 2.0 y las redes sociales.

Este portal tiene mecanismos que diversifican los medios de transmisión de la información, que contiene información la cual pretende generar beneficios sociales específicos, pues se anticipa al interés de la sociedad.

Este sitio establece una comunicación directa con las autoridades, a fin de que el usuario del portal obtenga respuestas datos asuntos relevantes, en marcha o por venir, y así tome decisiones oportunas. De igual forma se espera facilitar los trámites de alta recurrencia, así como de información de utilidad inmediata y relevante para la población en general al utilizar un lenguaje ciudadano y no técnico.

Transparencia DF, Medio Ambiente, responde a cuatro preguntas fundamentales: sobre siete temas ambiental que son: agua, aire, cambio climático, habitabilidad, movilidad, residuos sólidos y suelo de conservación. Además contiene vínculos a facebook, a grupos de discusión y a secciones de comunicación directa con los entes públicos.

Este espacio es administrado por un Comité integrado por representantes de los entes públicos, sociedad civil y un asesor técnico, para su actualización constante.

Las organizaciones sociales fungen como coadyuvantes aportando información útil y proponiendo mejoras continuas, lo que representa un beneficio en esta nueva política pública, pues es la sociedad y no las autoridades la que determina y exige de forma directa la información que requiere, permitiendo recuperar poco a poco la confianza en las instituciones de gobierno.

Una mirada al diseño nos permite apreciar una forma sencilla de acceder a distintos rubros que aportan información clara y concreta.

De este proceso que hemos emprendido en el Distrito Federal hay que destacar dos bondades: la primera es que no sólo los especialistas o las autoridades determinan qué información es importante y debe ser dada a conocer, sino que se trata de una retroalimentación constante con la sociedad civil, la cual pone la pauta a seguir sobre la información necesaria a publicar. La segunda, es que si bien estamos haciendo uso de las bondades del web 2.0 somos conscientes de que no toda la población tiene acceso o sabe usar estas tecnologías; por ello, a mediano plazo se prevé hacer llegar estos temas focalizados por otros medios como folletos, carteles, etcétera.

Este portal de Transparencia Focalizada es una expresión de lo que podemos estar haciendo por ampliar los beneficios de la transparencia para la sociedad. Estamos llamando a aumentar la calidad de la transparencia con el concurso de la sociedad para estar a la altura de las circunstancias.

Realizamos este llamado no sólo desde la perspectiva de los ciudadanos necesitados de información veraz y oportuna para tomar decisiones acertadas y para prevenir los abusos de poder, sino también desde la perspectiva del poder mismo, que se beneficia de la transparencia porque aumenta su legitimidad, su credibilidad y conexión con la gente, al mismo tiempo que le permite ejercer un control sobre los actos de miles de servidores públicos para poder detectar y corregir sus errores.

Debemos evitar que la transparencia se estanque y se perciba como un obstáculo engorroso con el cual los gobiernos democráticos deben lidiar. La transparencia hoy más que nunca debe ser asumida como un elemento de fortaleza para la administración pública y, sobre todo, un elemento que genere confianza y credibilidad entre la población.

Es fundamental comprender que la transparencia es un principio tan útil como la eficiencia y la eficacia, la calidad para cualquier administración. Pero no es asumida



**Fuente:** 3<sup>er</sup> Seminario Internacional

de una manera natural en las burocracias caracterizadas por una visión patrimonialista de la información, que olvidan su papel de representantes de la sociedad y disminuyen su “poder” al disminuir el “poder” de la gente al ocultar información.


Transparencia no es pues un mecanismo, una tarea adicional o una moda política. No debe ser un instrumento extraño al cuerpo administrativo, ni la solución mágica a todos los problemas. La transparencia es el resultado de una forma de gobernar y de construir un Estado democrático.

Los procesos internos de la gestión pública deben estar expuestos con claridad a la mirada y escrutinio de la sociedad, pues ésta es la única vía para recuperar la credibilidad y la viabilidad de la gobernanza.



# PANEL

**EL PAPEL DE LAS TECNOLOGÍAS  
DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN  
EN LA TRANSPARENCIA**



**Paulo Saavedra  
Ignacio de Jesús Ania Briseño  
José Luis Hernández Santana  
Irak López Dávila**



## La información para el cambio ciudadano, promoción para los derechos humanos

El tema que se abordará tiene que ver con la web 2.0 o la web en realidad en los gobiernos. Generalmente en este tipo de eventos en el que participamos, enlisto la cantidad de palabras que se han repetido durante las presentaciones y tuve la suerte de haber presenciado varias. Entonces, luego de hacer como una especie de nube de *tax* de palabras que son las que más se repiten y que son las que te permiten dar cuenta de cuál ha sido el termómetro y de lo que hemos estado discutiendo y cuáles son los temas en los que deberíamos dar énfasis.

Desde el punto de vista académico y técnico, respecto de lo que ocurre con la transparencia hemos escuchado, repetidamente, en la mesa anterior, palabras como transparencia, gestión documental, derecho, servicios, gobierno, ciudadanos, uso, integración, colaboración, etcétera, son muchas palabras que escuchamos repetidamente en la mesa anterior, desde el punto de vista específicamente académico y técnico respecto de lo que ocurre con la transparencia.

La idea de este apartado es compartir con ustedes qué es lo que está ocurriendo hoy, y hacia dónde vamos respecto de las tendencias en la web para entender qué es lo que necesitamos hacer al momento de transparentar nuestros datos.

Es diferente que hablemos cierto de transparencia, entendiendo la transparencia como la publicación de documentos pedrestres que no son indexables y oficios en formato “jpg”, que son imagen, y que por tanto, son imposibles de descifrar por buscadores, y por tanto, inaccesibles para los usuarios que los quieran encontrar.

\* Es una de las personas con más experiencia en gestión y desarrollo de proyectos Web en el sector público de Chile, con más de 15 años de experiencia. Entre los proyectos que ha desarrollado y que han sido reconocidos internacionalmente, destacan la Guía para desarrollo de sitios web de gobierno (<http://www.guiaweb.gob.cl>) y el Portal ChileClic (<http://www.chileclic.cl>). Ha sido profesor invitado en la Universidad de Monterrey (UDEM) y es uno de los expertos que participó en la elaboración del primer manifiesto de usabilidad y accesibilidad de portales de gobierno de México (Monterrey, 2007). Actualmente es profesor en la Facultad de Diseño de la Universidad del Desarrollo (UDD) donde dicta los cursos de “Usabilidad” e “Identidad y Comunicación” para alumnos de Diseño Digital y es Asesor de Gobierno Electrónico en la Secretaría para la Estrategia Digital del Gobierno de Chile (Ministerio de Economía). En México ha sido speaker en conferencias de nivel nacional como CIAPEM 2007 y eventos organizador por la Revista Política Digital. Es consultor asociado de la empresa Alternativa Digital (México) y actualmente asesora dos importantes proyectos del sector público y privado. Durante el último año se ha incorporado -además- como parte del Staff de consultores de Zoltnner Consulting Group ([www.zoltnner.com](http://www.zoltnner.com)) particularmente en la dirección de proyectos y programas relacionados con accesibilidad y transferencia de habilidades para personas con alguna discapacidad. Sus intereses de investigación y estudio incluyen, entre otros, gobierno electrónico, usabilidad, diseño centrado en el usuario, estándares, accesibilidad, redes sociales y políticas públicas.

Para hacerlo un poco más simple, la web impresa en un poco de contexto, vivimos la web impresa del año 1993 al 2000, entendiendo como iniciativa la existencia y nacimiento de páginas web, sitios web que básicamente eran sitios de presencia, los gobiernos llegaban a instalar una bandera y daban información esencialmente del día y básicamente lo que dábamos era montones de documentos llevados a un formato electrónico, y en el fondo eran espejos de documentos impresos.

Eso era hasta el año 2000, cuando empieza a explotar un fenómeno que hoy llamamos web social. Cuando alguien habla de la web 2.0, siempre tiendo a pensar que en realidad me encantaría decir que no existe. Hasta apenas en el 2000 empezamos a entender cuál era el formato y cuáles eran los beneficios del uso de la web para poder interactuar entre usuarios. No solamente a través de un correo electrónico, que va de ida y que eventualmente tiene un regreso, sino que podamos entender que la web nos permite tener espacios de retroalimentación sumamente directos y rápidos con nuestros usuarios, con nuestros ciudadanos.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Por todo lo anterior, es que entendemos que es un mecanismo de comunicación entre personas, entre instituciones y que genera una sinergia alrededor de eso.



Hablamos en realidad de que la web terminará siendo instantánea y esa instantaneidad tiene que ver con el control remoto y la naturalidad de nuestros hijos al navegar por internet. Ya no se cuestiona la razón de ser de un sitio o de un proyecto que les permite interactuar fácilmente con cualquier tipo de interface y el control remoto es la mejor señal de eso, porque les permite cambiar rápidamente de canal cuando hay algo que no les gusta. Eso en el fondo es clave, ya que nos trae a cuenta la importancia del tiempo respecto del uso que estamos haciendo del tiempo de nuestros usuarios en la web.

La inmediatez hoy en día tiene un valor fundamental, la pérdida de oportunidades que tienen los gobiernos, las organizaciones, las instituciones respecto de la pérdida de tiempo en ganancia de oportunidad es enorme. Esto es porque la web crece y avanza a pasos agigantados y las organizaciones como el Estado que son elefantes que cuesta con muchos modelos no responde en esa misma velocidad, por lo tanto, pierden muchas veces oportunidades.

El tema de la transparencia parece ser un elemento que podría eventualmente cambiar este escenario, de una pérdida de tiempo en función de una voluntad que tenga que ver con tener acceso correcto de los contenidos.

Se habla de que la web hoy en día está poniendo término a la generación de las bocinas, nosotros en Chile les decimos los parlantes, pero eso básicamente tiene que ver con comunicación unidireccional.

La web no resiste elementos de comunicación en un solo sentido. Cuando uno se para enfrente de un auditorio y solamente se habla sin escuchar lo que está ocurriendo, no estás funcionando ni se está siendo social.

La evolución de nuestros usuarios ya es totalmente diferente a la que conocimos; hoy tenemos usuarios que navegan hace diez años, nuestros hijos nacieron navegando. Por lo tanto, la característica de esos personajes son diferentes, por lo que, cuando se habla de alfabetización digital, tenemos que empezar a entender que lo que tenemos que hacer es transferir habilidad, capacidad y no solamente enseñar a nuestros usuarios a utilizar el programa de procesos de textos u hojas de cálculo.

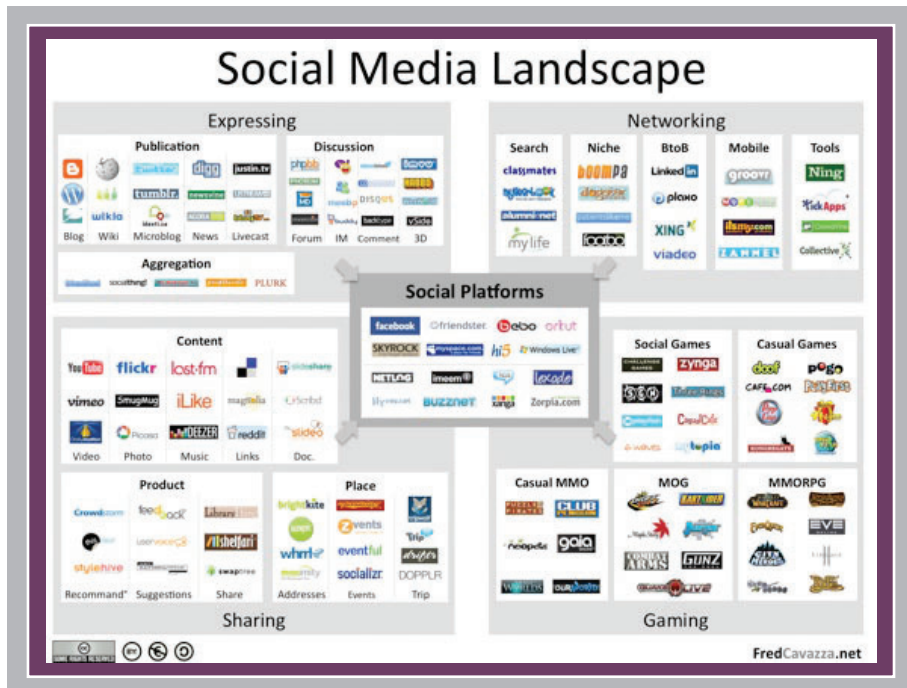
En realidad hoy día, nuestros usuarios se están desarrollando incluso mucho más activamente que los servicios públicos. El cambio de nuestros usuarios, no solamente se da en un tema contextual, sino que efectivamente hablamos de un usuario que hoy es activo y es dinámico.

Atrás quedó la idea de un usuario que solamente está sentado escuchando. Hablamos de usuarios que son activos y que son dinámicos, están en movimiento, participan del movimiento, son sociales, y aún cuando tengamos diferencias respecto de eso se mueven y se movilizan, por lo tanto, necesitamos crecer y acompañarlos en ese camino.

Cuando se habla de alfabetización, también se habla de entender cuáles son las dinámicas que están aprendiendo nuestros usuarios para poder administrar y manejar el contenido que les entregamos. Se habla siempre del boca a boca, el chisme, es lo que corre más rápido desde un punto de vista comunicacional.

Tengo algo que se lo comento a alguien y eso se va replicando en el tiempo. Este ejemplo es lo más cercano a lo que está ocurriendo hoy día con dos aplicaciones que son sumamente relevantes, *facebook* y *twitter*, son la representación digital del boca a boca, y son herramientas fundamentales para poder distribuir mensajes de manera ordenada y organizada.

Se habla entonces de que la web 2.0 básicamente es sinónimo de colaboración, pero no sólo de eso, es necesario entender que se habla de innovación, de participar, integrar y de distribuir el contenido. Eso desde cualquier punto de vista es relevante; palabras que son replicables desde el tema anterior, porque entendemos que este es el contexto general en el que se está hablando sobre transparencia, y son las obligaciones que nos va a dar la transparencia.



Fuente: 3er Seminario Internacional

Esta imagen, nos muestra mucho de los iconos o logotipos de las redes sociales que hoy existen. Muchas de ellas también ya no se encuentran en el mercado, porque como esto se mueve tan rápido, hay muchas que desaparecen tan rápido como nacen. Pero nos genera un panorama respecto de cuáles son todas las opciones que hay para compartir socialmente algo, un contenido, una idea, un sentido. Eso entonces nos lleva a preguntarnos algo que es muy relevante.

Y qué en gobierno empieza a ser clave ¿por qué tenemos que volver a inventar la rueda siempre? ¿Por qué tenemos que reinventar recursos en repensar cosas que otros ya han hecho? Eso pasa por no transferir conocimientos entre las instituciones públicas, entre los gobiernos, porque no es necesario que reinventemos la rueda en un contexto en el que todo el mundo está trabajando.

Todos los desarrolladores del mundo están trabajando en función de la web 2.0 y están desarrollando aplicaciones que se pueden integrar y que colaboran en función de otros productos. La idea es que no terminemos entonces como el señor de la bicicleta que dedico tiempo a investigar y reinventar la rueda, y parece algo diferente. Igual parece que anda, pero no sé si funciona.

¿Cuáles es la clave de todo esto? Aprovechar el conocimiento colectivo y la colaboración, y esto pasa, cierto por entender, que el conocimiento que existe en el sector público es vital y que es de valor también para el sector privado.

Por ello, las alianzas que se están desarrollando en el sector privado y que son desarrolladores que vamos a contratar para que trabajen herramientas de gobierno, y puedan generar una sinergia para generar nuevas aplicaciones a partir de nuestros contenidos.

¿De qué estamos hablando cuando decimos aplicaciones? Son “APIS”, concepto en inglés “*application program interfase*”, básicamente es un set de órdenes de bibliotecas que me permiten conectarme a un servicio y utilizar cosas que ya un programador hizo y desarrolló para procesarlas y utilizarlas de nuevo.

Básicamente esto es el sueño de un programador, y para no irnos en algo muy técnico, tiene que ver con cómo uso y cómo mis sitios, mis portales con otras aplicaciones pueden ser otras, pero elegí cuatro que son relevantes hoy día y que me imagino todos conocen.

*Flickr*, para compartir fotografías, no solamente las fotografías del cumpleaños de mis hijos, sino también las fotografías que tomo en un evento y que comparto con el resto, y que la asocio a una palabra, que se llama “tae”, y que las comparto en una red.

*Twitter*, porque estoy *twitteando* todo el tiempo y les estoy comentando a todas las personas con las que converso y que son parte de mi red profesional, de mis amigos, lo que estoy haciendo todo el tiempo.

*Facebook*, porque tengo a mis ex compañeros del colegio y también redes de colaboración asociadas al trabajo, logro establecer coordinación y me comunico.

*Google maps*, es la herramienta que hoy días nos permite posicionarnos geográficamente y poder desplazarnos con facilidad a cualquier lado.

¿Cuáles es el desafío entonces? ¿cuál es entonces la clave de esta asunto? Unas APIS de gobierno, por qué no proponernos desarrollar APIS que podamos compartir con

el sector privado y con nuestros usuarios e invitarlos a remezclar los contenidos, los datos que les entregamos para que generen aplicaciones que permitan visualizarlos de otra manera.

### ***Colaboración institucional:***

Un ejemplo de esto, es: “data.gob”, el gobierno de Estados Unidos decidió abrir sus bases de datos y compartirlas, pero no solamente hablamos de documentos listados o grandes de Excel, que puedo descargar, sino también de archivos elaborados por “coma” y todo las diferentes fuentes de información que me permiten tomar esto, remezclar esos datos y generar versiones o vistas diferentes de los mismos datos. Eso genera, por todos lados, valor agregados y en un valor agregado que podemos traspasar y que ocurre en la comunión con las redes sociales.

### ***Planificar y medir los resultados:***

Nunca entrar a las redes sociales sin haber pensado antes lo que se va hacer y muchas veces ocurre lo contrario.

Finalmente, el contenido es la nueva moneda, es lo que tiene valor hoy. Publicar datos sueltos por sí solos no tiene valor; cuando le asignamos valor y lo convertimos en contenido, eso es nuestra moneda de cambio y es lo que los usuarios nos van a agradecer.

## Ignacio de Jesús Ania Briseño\*

### Transparencia facilitada por las TIC

#### ***Ventana Única de Transparencia***

La transparencia atiende el derecho de las personas a la información, combate el desempeño negligente o mal intencionado de los mandatarios e incluso puede incentivar la labor destacada de los funcionarios.

Establecer un compromiso serio con la transparencia implica múltiples retos de naturaleza diversa, entre ellos están los económicos, tecnológicos, políticos, culturales, etcétera.

Cuatro retos que se van a tratar a lo largo de esta intervención son los siguientes: lograr la mayor cobertura posible en la difusión de la información, eso es un punto importante, es un reto, mientras más personas sepan de esto, va a ser el éxito de ser transparente; motivar una participación amplia de los ciudadanos, ese es otro reto todavía más difícil, ya que van a participar en la medida en que vean el valor que se está ofreciendo; atender oportunamente sus requerimientos, si no, pues vamos a estar en contra de lo que estamos buscando, que sean ágiles, y cuarto, disminuir los costos de adquirir la información, de procesarla, de almacenarla y difundirla.

Ese es un punto crítico, de hecho a este respecto hay un par de estrategias que en relación con los costos, Luis Carlos Ugalde comenta en uno de sus estudios, que para disminuir los costos de identificar irregularidades en la burocracia mexicana, el gobierno podría involucrar a la sociedad a fin de que los vecinos puedan identificar el humo y activar las alarmas, en vez de que la función la realice sólo las élites políticas y burocráticas, como la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de la Función Pública, cuyos costos de operación son análogos al tratar de identificar el humo, teniendo carros de bomberos en cada esquina.

Involucrar a la sociedad de esta manera, requiere que los gobiernos sean transparentes y que la comunicación sea de acceso libre y público. De aquí la importancia de los medios y las tecnologías de información y comunicación, nos referimos con esto a la imprenta, la radio, la televisión, el Internet, que son tecnologías y medios de que cada vez nos permiten una mayor penetración.

No podemos comparar la penetración que tienen los medios impresos comparados con lo que puede tener alguna información que pongamos en internet.

\* Su área de investigación es la “estrategia y dirección de las tecnologías”. Es Licenciado en Ingeniería Química, Universidad Nacional Autónoma de México, tiene los grados de maestría y doctorado en Informática por el École Nationale Supérieure d’Informatique et de Mathématiques Appliquées de Grenoble, Francia.

Por otro parte, la mayoría de estos medios y tecnologías, son más bien de difusión, de comunicación, pues instrumentan monólogos que describen información acorde únicamente con los intereses del emisor, de preferencia enmarcada con un contexto que induzca la interpretación más favorable para el emisor.

Es uno de los grandes problemas que tienen los medios convencionales de información, ahí te va la información, digiérrela. Sin embargo, afortunadamente, existen tecnologías que facilitan y promueven la comunicación, no sólo la difusión unidireccional de información, sino el diálogo en vez del monólogo.



Fuente: 3er Seminario Internacional

Internet, sobre todo con tecnologías como la web 2.0, dan a la sociedad mecanismos que apoyan la transparencia y al mismo tiempo permiten, por ejemplo, solicitar rendición de cuentas y dar seguimiento a sus solicitudes. Interactuar con otros ciudadanos a través de blogs y compartir información, acceder más fácilmente a la información relevante para los ciudadanos, identificar humo y activar la alarma del congreso y de otros entes fiscalizadores, pero todo eso requiere una gran cantidad de trabajo.

Las tecnologías permiten ese diálogo, esa interacción, esa participación, y lo que tenemos que estar viendo es cómo se está haciendo en otras partes del mundo, cómo se está haciendo en México, no solamente en lo que respecta a transparencia, sino en lo general.

Para que la transparencia sea eficaz, se debe considerar procedimientos que faciliten corroborar la información. Es decir, si la página de transparencia me dice que esto fue hecho 24 veces y la verdad es que no lo fue y yo no tengo manera de comprobarlo, esa página no tiene gran sentido. También que aseguren la penalización de quienes cometen faltas, porque si debió haber sido 24 veces y la hice 3 y ¿qué? Pues está muy transparente, pero no funcionó gran cosa.

Sin estos cumplimientos es posible que la transparencia sea utilizada por quienes mediante una módica gratificación pueden hacer que cualquier información incómoda se vuelva inocua.





## José Luis Hernández Santana\*

### Herramientas tecnológicas y facilidades para el acceso a la información en el Distrito Federal

En el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) contamos con diversas herramientas de comunicación, tales como INFOMEX, SMS (servicios de mensajes cortos), TEL-INFODF, Sistema para personas con capacidades visuales diferentes, y estamos desarrollando un nuevo proyecto que es la Ventana Única de Transparencia.

El INFOMEX es un instrumento electrónico para ejercer el derecho de acceso a la información, que facilita a las personas la elaboración y presentación de las solicitudes de información y datos personales. La importancia de la información radica en que nos permite adaptar muchas otras herramientas tecnológicas para facilitar y expandir el acceso a la información entre las personas.

También permite gestionar solicitudes de información hacia adentro de las instituciones del gobierno.

En términos generales, es una herramienta aprovechada tanto por el gobierno como por la ciudadanía que potencia el crecimiento de las solicitudes de información; por ejemplo, en la siguiente imagen podemos ver la cantidad de solicitudes que se presentaron durante el 2008, que fueron 41 mil, y se espera cerrar el 2009 con un estimado de 90 mil solicitudes, pues para este mes de noviembre ya se han registrado 87 mil 353 solicitudes.

\* Es ingeniero en Comunicación y Electrónica por el Instituto Politécnico Nacional; miembro de la Association for Computing and Machinery con sede en New York, USA. Ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública Federal. En el 2004 fue Director de Tecnologías de Información del extinto CONSI, actualmente ocupa el cargo de Director de Tecnologías de Información del INFODF. Ha sido reconocido como uno de los 100 Mejores Líderes en TI por la Revista InfoWorld en 2007; reconocimiento académico otorgado por el C. Presidente Carlos Salinas De Gortari; segundo lugar del premio otorgado por "AUSTROMEX" abrasivos especiales, S. A. de C. V., por los resultados obtenidos en la carrera de Ingeniería en Comunicaciones y Electrónica. Tercer lugar de "EL PREMIO A LA EXCELENCIA ESTUDIANTIL" "ING. JOAQUÍN CARRIÓN SOLANA", que otorga la ASOCIACIÓN MEXICANA DE INGENIEROS MECÁNICOS Y ELECTRICISTAS, A. C. Sección Metropolitana.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Aunque el INFOMEX es un sistema que ha demostrado muchas fortalezas, también es cierto que es necesario realizar algunas mejoras. Al respecto hemos identificado algunas problemáticas en cuanto a los plazos que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) para que las solicitudes atiendan las notificaciones de los entes públicos. Pues cuando los ciudadanos realizan solicitudes de información poco claras o precisas, los organismos obligados tienen que enviar un mensaje vía INFOMEX para que aclaren su requerimiento. Pero vimos que la mayoría de los casos no se atienden y esto impide continuar el trámite.

Se tiene que, de la totalidad de las solicitudes registradas año con año, menos del 10% de éstas son prevenidas por no ser claras y precisas. Pero de éstas más de la mitad no son atendidas en tiempo por el solicitante, lo que propicia que se tengan por no presentadas. Este factor generalmente se debe a que el solicitante no revisa el sistema.

Por lo anterior, se decidió incorporar una nueva tecnología al sistema, a fin de disminuir el número de solicitudes que se tuvieron por no presentadas. Después de realizar un estudio, se determinó que la tecnología que se podría incorporar, tomando como referencia los datos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones sobre la cantidad de usuarios de telefonía móvil en el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, era el sistema de mensajes cortos, mejor conocidos como SMS.

Por medio de los SMS se envía un mensaje a la persona de que se trate en donde se le indica que tiene una notificación, independientemente de la respuesta que dé el ente público a su solicitud de información, en donde se le informa que tiene una prevención, una ampliación de plazo o que se turnará su solicitud a otra institución.

El sistema de mensajes personalizados se liberó el 8 de octubre de 2009 y hasta el 23 de noviembre de ese año, de acuerdo con los datos que arroja el propio INFOMEX, podemos determinar que la gran mayoría de las notificaciones han sido entregadas a través de INFOMEX, y después de esto los segundos mensajes a celular. Lo anterior se debe a que la mayoría de los usuarios no han registrado su número.

### ***Visión al futuro del INFOMEX***

En el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, (InfoDF) creemos al igual que en el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en la necesidad de integrar en un solo portal la plataforma nacional de INFOMEX, para que se pueda presentar una solicitud de información a diferentes niveles de gobierno federal, estatal o municipal a los diferentes poderes Legislativo, Judicial, órganos autónomos, partidos políticos y a todos aquellos sujetos obligados por todas las leyes de acceso a la información vigentes en el territorio nacional.

Otro esquema que puede facilitar la presentación de solicitudes a los ciudadanos es que exista un solo nombre y clave de usuario con los cuales se pueda acceder a todos los portales de transparencia. Para los usuarios a veces es problema llevar el control de todas las claves que tienen para presentar solicitudes.

Otra de las cosas que tendrán que suceder en el INFOMEX es integrar en un solo portal un buscador que concentre todas las solicitudes de información. O que estén referidas todas las solicitudes de información en un solo sistema. Donde se concentren tanto las solicitudes y sus respuestas.

También es requerido o demandado el desarrollo de un módulo mediante el cual, se puedan presentar solicitudes de información a través de dispositivos móviles. En los próximos años, la tendencia nos indica que las personas estarán realizando pagos de servicios por medio de sus dispositivos móviles; por lo que, es necesario desarrollar una solución que permita a estos usuarios en un futuro registrar sus solicitudes y tener acceso a toda la información que se les esté otorgando en el INFOMEX.

En el InfoDF se cuenta con el Centro de Atención telefónica TELINFODF. Este sistema se aplicó en 2007 con motivo de que no todas las personas tienen acceso a las tecnologías de información, específicamente a Internet y a computadoras.

Desde su funcionamiento hasta la fecha se han registrado en el sistema un total de 133 mil 465 solicitudes de las cuales el 38.2% se ingresaron por medio del Centro de Atención Telefónica, (TELINFODF) es decir, una de cada tres solicitudes han ingresado a través de este sistema.

Otro proyecto que se está gestando en el InfoDF al que hizo referencia el doctor Ania en apartados anteriores, es la Ventana Única de Transparencia, que consiste en un solo portal que concentrará todas las obligaciones de transparencia, e información que está publicada en cada uno de los portales de internet de los entes públicos.

Es un sistema que estará dentro de una base de datos y contendrá incluso aquella información no estructurada, como los documentos que se publican o las resoluciones de los tribunales, etcétera.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

## Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental

El Gobierno del Distrito Federal busca que la ciudad de México sea una ciudad competitiva, incluyente e innovadora. Pero existen muchos desafíos, y uno de los principales es el de atender mejor al ciudadano.

No es una práctica común que el gobierno le pregunte al ciudadano qué quiere, qué necesita o cuáles son sus quejas. Por ello, el Gobierno del Distrito Federal busca entender qué es lo que quieren los ciudadanos para poder tejer una estrategia de política pública de atención ciudadana.

Pero también sabemos que las tecnologías de información son importantes y hemos considerado tener una estrategia de gobierno electrónico, un portafolio de proyectos transversales. Todo lo anterior proporcionará una infraestructura óptima para la transparencia.

Hemos aprendido como entidades federativas, como el gobierno federal, a pedir y a dar información. Pero llegó el tiempo de la segunda derivada. Se ha hablado en el primer panel de que debemos tener ahora una transparencia focalizada, integral, sistemática, ciudadana, en fin, el nombre puede variar, lo importante es que ahora la información sea útil para el ciudadano.

Basta de seguir entonces con el mismo flujo. Hay que cambiarlo. Hay que enfrentar los desafíos, las nuevas tendencias y las no tan nuevas. En el gobierno sabemos, desde la década de los 80, que debemos tener o seguir un decálogo que nos indican los organismos internacionales. Por supuesto, ser un gobierno orientado a resultados, un gobierno que rinda cuentas, que use las tecnologías de información, que mejore sus reglas y, por supuesto, que sea transparente.

Y qué decir del paradigma de la sociedad de la información y el conocimiento. Como nunca el conocimiento se genera, se transfiere y se explota exponencialmente y eso le está cambiando radicalmente la vida a varios millones de habitantes en el mundo.

\* Es Coordinador General de Modernización Administrativa del Gobierno del Distrito Federal, responsable de la agenda de innovación tecnológica gubernamental: e-Gobierno y política informática, atención ciudadana, profesionalización del gobierno, evaluación del desempeño gubernamental, modelos de innovación y simplificación administrativa. Asimismo, fue Gerente de Innovación y Coordinador de la Dirección Adjunta de Innovación y Conocimiento de INFOTEC, responsable de los proyectos estratégicos para el Sistema Nacional e-México y para la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de TI (UGEPTI) de la Secretaría de la Función Pública.

El Jefe de Gobierno, atendiendo todos estos asuntos, busca darle un nuevo rostro a la ciudad. Una nueva vocación que tenga tres componentes fundamentales. El primero, que sea una ciudad competitiva. ¿Qué significa? Pues que tengamos mejores servicios, empleos, y una mejora económica. Un segundo componente es que sea una ciudad incluyente que precisamente incorpore a los grupos en desventaja, a las minorías y que cierre las brechas, no solamente la brecha digital, sino también todas las brechas sociales. Por último, que seamos una ciudad innovadora, es decir, que pensemos diferente para resolver los añejos sueños y que tengamos nuevos desvelos pensando diferente.

Para ello, se ha preparado una agenda de innovación ciudadana y modernización gubernamental. Innovación ciudadana porque estamos seguros que la innovación no se hace con siete sabios atrás de un escritorio; se hace junto con los ciudadanos, con todos los sectores de la sociedad.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Esta agenda tiene cuatro grandes pilares. El primero tiene que ver con la trastienda, con la transformación hacia adentro, donde buscamos que se mejoren los asuntos administrativos, las compras, las estructuras, la mejora regulatoria y los asuntos

que casi nunca atendemos. El segundo pilar atendería, precisamente, la atención ciudadana. El tercero consiste en ver al ciudadano como lo que es, como un ciudadano con derechos cívico-políticos. Estos tres pilares nos ayudarían a catapultar la participación ciudadana, combatir la corrupción e impulsar también la transparencia. Estos pilares también se pueden apoyar una estrategia de gobierno electrónico. Gobierno electrónico, pero en realidad ya en todos los países se habla del gobierno móvil y del gobierno con el don de la ubicuidad.

Lo que se está planteando es tener precisamente una política pública única, un sistema único de atención ciudadana, que incorpore todos los canales, como el presencial, el telefónico (LOCATEL), el internet y la telefonía móvil.

En ese sentido, podríamos tener una sola experiencia como usuario sin importar el canal que más nos convenga. Esta plataforma única nos ayudará a convertir en realidad el sueño de tener trámites electrónicos transversales para que el ciudadano no tenga por qué saber si el trámite se lo resuelve un gobierno municipal, estatal o federal. Y si este fuera un círculo virtuoso de la atención ciudadana, que no saliéramos reprobados, que saliéramos totalmente exitosos.

Algunos ejemplos de lo que podremos ver el próximo año son: el reportar un bache por celular, buscar por Internet saber localizar nuestro negocio o tener, por ejemplo, con mayor celeridad conocimiento de nuestro uso de suelo.

Ahora bien, la transparencia electrónica tiene que entenderse como una gran estrategia de canales donde uno muy importante es el Internet, es el portal en internet. Es necesario señalar que hemos renovado de pies a cabeza el portal. El portal del gobierno que ya no es un portal corporativo, sino que proporciona la información que interesa a los ciudadanos. Tiene un enfoque temático de perfiles, como pensamos nosotros los ciudadanos.

También se están homologando los portales del gobierno del Distrito Federal. No se trata de tener un modelo soviético, sino un orden mínimo, lineamientos y políticas. Es de destacar que esta tarea se ha trabajado codo a codo con el InfoDF, en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Buscamos experiencias de portales que se enfocan a la utilidad de los ciudadanos.

El portal ciudadano de la ciudad de México es el más visitado de todos los portales gubernamentales en el país. Más o menos se va a la par un poco con el portal de la Secretaría de Educación Pública federal. A nivel nacional se ocupa el lugar 22, después de los portales del diario como Reforma, El Universal, Excélsior. Y según el ranking de algunos especialistas, ocupamos el quinto lugar, en comparación con las demás entidades federativas.

También se ha iniciado una estrategia fuerte de redes sociales. Se cuentan con bastantes amigos en *Facebook*, y en *Twitter*, contamos con más de dos mil seguidores. Asimismo seguimos a la gente -como señaló Paulo Saavedra no somos una bocina, tenemos seguidores y somos seguidores. Tenemos el primer lugar en utilizar redes sociales de todos los gobiernos del país.


A fin de terminar y no ser repetitivo, es de señalar que esto es un imperativo para la ciudad de México. Alguien decía que quizá por ser la capital del país el Gobierno del Distrito Federal tiene grandes avances, y sí, tiene algunos, pero también, aunque parezca paradójico, tiene grandes rezagos. Una sola oficina no puede realizar toda la modernización, se tiene que hacer con toda la participación de la ciudadanía, de los líderes en los diferentes temas.





# PANEL

**INDICADORES DE GESTIÓN  
PARA UN GOBIERNO TRANSPARENTE**



**Carlos Briseño Sotelo  
Jesús Orta Martínez  
Edgar A. Martínez Mendoza**



El acceso a la información:  
Una aproximación legal, económica y de gestión

Lo primero que deberíamos de tomar en consideración es que este tema tiene una base legal. Cuando hablamos de política pública en esta área es necesario remitirse a los objetivos legales que tiene, es decir, el marco legal en el cual finalmente el acceso a la información o la política pública se desarrolla.

Justamente lo anterior marco la diferencia entre el ámbito público respecto del ámbito privado.

Vale señalar que esta es la mirada liberal, digamos de una forma sospechosa respecto de la labor que cumple la institución pública, es decir, lo que se privilegia es un ámbito de control social.

¿Por qué la diferencia? Porque existe otra posibilidad, y es que sea definitivamente un derecho absolutamente exigible para cualquiera, contra cualquiera.

En ese sentido, y se ha mencionado en el transcurso de los apartados anteriores, éste no es un derecho que se pueda ejercer contra un privado. Este es siempre un conflicto entre un particular y una institución pública, y bajo esa perspectiva, justamente la segunda definición grande que se ha tomado al respecto, es que este control es un control que es exógeno a la institución pública y que lo desarrolla una institución cuasi jurisdiccional.

Lo otro que es fundamental, es que este tipo de derecho obliga a una eficacia y a una eficiencia que es de carácter horizontal. Esto no se trata de una política sectorial como salud, educación, etcétera, sino que cuando hablamos de transparencia o acceso a la información, estamos hablando de una política pública que atraviesa muchas instituciones en particular, y eso justamente genera conflicto al momento de desarrollar una política pública al respecto.

\* Es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Chile y candidato al Magister en Economía por la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Es consultor en temas económicos-legales, y es especialista en políticas de modernización del Estado con Especial énfasis en reformas judiciales e institucionales. Ha asesorado en temas relacionados a reforma judicial, transparencia, probidad y modernización del Estado a diversas instituciones públicas entre las cuales destacan la Presidencia de la República, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia, todas ellas de la República de Chile. En términos internacionales, ha desarrollado consultorías en ámbitos relacionados a la gestión de la implementación de políticas públicas en áreas como acceso a la información pública para diversas instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia y la República de Panamá.

Desde el paradigma empresarial, lo que se ha realizado intensamente en estos últimos 20 años -desde la segunda oleada de la transparencia- es tomar paradigmas desde el campo privado y llevarlos al ámbito de lo público, y justamente el concepto de modernización del Estado y en gran parte de Reforma del Estado se ha concebido bajo esta perspectiva.

En ese sentido justamente cuando nosotros hablamos de conceptos que hoy en día nos parecen propios, pero que hace 20 años no lo eran como son usuario, uso eficaz y eficiente de recursos, planes o indicadores de gestión, gestión orientada a resultados y remuneración orientados a resultados.

Esto deviene justamente desde este paradigma gerencial, que dictamina una forma en la cual podemos tener una metodología que nos permite enfrentar exitosamente una determinada política pública.

De esta forma siempre se ha tratado de un modelo jerarquizado, y esto deviene justamente el paradigma de la gerencia privada; es decir, todo lo que nosotros denominamos el problema de la agencia, en donde hay un jefe principal, alguien que está extremadamente interesado en desarrollar y cumplir objetivos, y que delega en otros denominados agentes ese cumplimiento de objetivos, a través de un modelo jerarquizado.

Esto es propio en el caso público de las políticas sectoriales. La política de educación, de salud u otras tienen este modelo, y de hecho en ellas justamente está definido todo lo que podemos dominar, desde la planificación estratégica, los grandes objetivos que queremos conseguir en el mediano y largo plazo. Es decir, plan y meta y a partir de ello indicadores de gestión como un resultado final de esta planificación estratégica.

Sin embargo, cuando hablamos justamente de derecho, que conlleva un impacto transversal, el modelo jerárquico se desvanece. Vale decir, es difícil entrar a insistir en un modelo jerarquizado o tratar de aplicar un paradigma gerencial bajo una perspectiva como ésta.

De la misma manera uno puede decir que los modelos que han adoptado México y Chile en el caso de acceso a la información tienen evidentes problemas de agencia, es decir, se determina legalmente la existencia de un Consejo para la Transparencia, en el caso chileno, o del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal, que tiene todo el rol del principal, es decir, aquel que está primordialmente preocupado del tema, pero que no tiene una relación jerárquica con el agente, con aquel que tiene que desarrollar esta política pública.

En segundo lugar, otro factor preponderante dentro de esta dinámica es lo que está sucediendo acá es que estas instituciones como el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF), finalmente ha orientado su labor administrativa, básicamente, al control de lo que denominado el *out*, es decir, el resultado.

En definitiva, se consigna a la política pública bajo una perspectiva de una variable 0.1, es decir, si se logró el resultado o no ante una determinada queja. En el caso chileno ante una determinada denuncia por no entregar la información, es el Consejo

para la Transparencia el que determina si fue entregada o no. Todo el ámbito del control de resultados, particularmente los indicadores de gestión, ha sido orientado a eso.

Vale decir cuántas resoluciones han hecho durante un determinado período, cuántas denuncias y consultas han desarrollado, todas ellas referidas al resultado, más que a la política pública misma.

En ese sentido, no se tiene una relación jerárquica, sino que en la práctica el principal denominado Consejo o Instituto, junto con sus niveles ejecutivos, comparte una responsabilidad sin tener una relación jerárquica con esta gente que es la institucionalidad pública.

Ahora bien, ¿qué es propio de una relación como está? Son conflictos potenciales. Como se ha señalado, no existe un campo de colaboración, pues en la práctica es imposible generar un acuerdo que permita establecer una relación de colaboración en un ganar-ganar. Esto es, que podamos establecer condiciones en la cual solicito cosas y al cumplirlas sabe se gana algo.

De la misma manera, evidentemente se desarrolla desde una perspectiva de conflicto en la práctica la institucionalidad pública, salvo aquellos casos en los cuales determinadas autoridades están convencidas de la temática.

En la aproximación que tengo de ella, uno puede a esta altura, identificar actores que se han manifestado contrarios al ámbito de transparencia o dificultosamente a transparencia, pero no desde la perspectiva de la corrupción, no de la perspectiva de ocultar información bajo el interés privado, sino muchas veces bajo la perspectiva en la cual lesiona o siente que, de alguna manera, le impide un trabajo adecuado o eficaz dentro de su propia institución.

En ese sentido, evidentemente es difícil llegar a una solución integrada que permita en la práctica abandonar la idea de mirar el foco para que cada institución se haga cargo de su propia problemática.

De la misma manera se puede verificar la existencia de grupos o de un grupo heterogéneo porque hay personas que suelen ser renuentes a la Ley de Transparencia. Por lo tanto, dicho de una manera sucinta, la problemática en la planificación estratégica radica básicamente que está ligada al fortalecimiento ciudadano y no al institucional que asegura estos resultados.

En la práctica preguntas como el costo y la calidad de las respuestas a un sentido de fortalecimiento institucional. De la misma manera, determinados indicadores nos muestran que no es factible un juicio de gestión. Es decir, de uso eficiente de recursos que permita decir si las respuestas han sido hechas de forma eficaz y eficiente. Así la propuesta que planteo es que se requiere necesariamente hacer un cambio paradigmático en la mirada respecto al acceso a la información.

La única manera factible de gestionar y hacer una política pública es dimensionando el acceso a la información no sólo del *outhing* (o resultado), sino de todo el proceso

que conlleva; es decir, todo el proceso administrativo que generó esa información. De ese modo, también uno puede incorporar aspectos como la privacidad de datos.

No se requiere velar por la eficacia, sino en la práctica también por la eficiencia, vale decir, cómo ocupo esos recursos. Es ahí donde, justamente, uno en la práctica puede incorporar factores como modelo de gestión.

Desde esa perspectiva, cuando uno puede establecer que la política pública en materia de transparencia va desde el ámbito interno, uno puede establecer una planificación estratégica que permita un cumplimiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo, y los indicadores de gestión deben ir relacionados, justamente, a ese cumplimiento de objetivos.

Evidentemente, en la medida en que ese fortalecimiento institucional se vaya cumpliendo, el resultado necesariamente va ser mejor, y tendrá un menor costo y mayor calidad, lo que debe redundar en una mayor satisfacción por parte del usuario.

Ahora bien, qué debemos hacer para lograr estos objetivos. Se requiere de la generación de un modelo de gestión transversal que permita, por un lado, desarrollar



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

objetivos de planificación estratégica que incorporen planes de gestión de corto, mediano y largo plazo, metas e indicadores que permitan controlar el cumplimiento de las metas y, por otro lado estímulos salariales que estén asociados al cumplimiento de esas metas.

Esa planificación estratégica, es la variable crucial dentro de este aspecto. Dada la separación jerárquica que existe entre una instancia y otra, esto requiere de un acuerdo de carácter político, si no cómo hacemos para que la institucionalidad se fortalezca tras el resultado o tras la consecución del resultado denominado “acceso a la información” a corto, mediano y largo plazo.

Tal vez la primera expresión de voluntad política al respecto, cosa que en Chile sí se ha podido lograr, es la utilización extensiva de la normatividad de carácter administrativo, más que las modificaciones legales. En ese sentido, la mayoría de las instituciones cuentan con dispositivos de carácter administrativo que permiten normar y uniformar la discusión de la Ley de Presupuesto.

Cualquier plan de gestión debiera necesariamente plantearse el cómo hacerlo, y en ese sentido lo que tenemos que hacer es tratar de generar un sistema que permita que la voluntad política dé cuenta o esté sostenida por una política pública que sea eficiente y eficaz.

En este sentido, el primer abordaje a realizar es partir de un diagnóstico de la situación organizacional para observar con qué herramientas cuenta hoy día la institución, con qué capacidades humanas y físicas para poder sostener una dinámica de acceso a la información o una política pública relacionada la acceso a la de acceso a la información.

Todo el análisis de los requerimientos de los estándares que se deben cumplir debieran conllevar un diseño y rediseño de proceso que permitiera en, la práctica, racionalizar la institución y, esto va a permitir generar una solución informática de carácter completa.

La impresión hasta ahora es que toda la temática de carácter informático, e incluso todos los planes de gestión relacionados al ámbito de acceso a la información, ha estado fuertemente relacionada con determinados focos.

Son tres las grandes áreas sobre las cuales ya se discute la política pública relacionada con el acceso a la información. Por un lado, todo el ámbito de lo que tiene que ver con el manejo de transparencia activa, el sitio electrónico de publicación de información en la web, por otro como racionalizarla, bajo qué perspectivas la calidad de la información que se entrega por esta vía.

Todo el ámbito de lo que significa la gestión de solicitudes de acceso a la información. Es importante revisar todo lo que tiene relación con la gestión documental y de archivo. Se tiene que revisar la forma como se gestiona la papelería que se genere mes con mes.

En ese sentido, evidentemente el diagnóstico debiera ir tendiente a tomar estas áreas. Por ello, la implementación de soluciones de carácter informático deberá ir en la idea justamente de apoyar una información que sea de carácter proactivo.

Por otro lado que los sitios electrónicos, tal como se ha señalado, deberán tener la información completa. Se requiere necesariamente que la dimensión de estas tres áreas sea interrelacionadas y la solución informática también dé cuenta de esta interrelación.

Hay un ámbito justamente en el cual tal vez se manifieste de mayor forma que son todas aquellas solicitudes de información y particularmente en términos de su relación respecto a la oportunidad de mejoramiento institucional.

La medida en que la institución sea capaz de generar una reflexión respecto a estas tres áreas, será capaz, en la práctica, de interpretar esta interrelación, y descubrirá oportunidades de mejoramiento dentro de este aspecto.

Todo el esfuerzo institucional en materia de acceso a la información, y particularmente de mantenimiento del sitio electrónico de archivos de gestión documental debía de atender justamente a que un único sistema puede racionalizar el trabajo administrativo en vías de desarrollo de la institución.

Ahora bien, es necesario observar que junto con la solución informática en estas tres áreas, también se debe dar cuenta del ámbito del control.

Tanto el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) y el Consejo para la Transparencia de Chile dan cuenta de un control.

Sin duda todo lo anterior no puede ocurrir sin la capacitación y el convencimiento de las personas que trabajan en los institutos de transparencia.

Temas como trabajo en equipo, liderazgo, colaboración son aspectos que se pueden trabajar en las instituciones y que de hecho pueden ser abandonadas dentro de un sistema de implementación porque también pueden ser indicadores de gestión y otros. Hablar de indicadores de gestión, es hablar de una política social que está incorporada en esta línea.

Instituciones como el Consejo de Información de Chile o el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF), o aquellos que están relacionadas al ámbito del control, deberían fortalecerse en este tema.

En ese sentido su propia estructuración, particularmente, ámbitos como solicitudes de información, fiscalización, generación de cuerpos de fiscalizadores, medición de satisfacción de usuarios, coherencia en términos de meta de indicadores y acompañamiento institucional en la perspectiva del fortalecimiento va a permitir justamente vencer estas diferencias. Le va a permitir a las instituciones incorporar con mayor fuerza no solamente, insisto, el ámbito del control de resultados, sino de toda la gama de lo que puede denominar política pública en términos de desarrollo.



De la misma manera, una persona pudiera ser las veces de institución de control, ser un ente validador que permita, de alguna manera, determinar o sancionar en casode que la institución incumpla con la meta de gestión y determinar si merece o no el bono o estímulo económico asociado al cumplimiento de dicha meta.

En esa perspectiva, evidentemente, la institucionalidad de acceso a la información se fortalece. No es necesaria una perspectiva de relación jerárquica, pero sí es evidentemente fortalecer el ámbito del control y dar cuenta justamente de esta diferencia, señalada al principio.





## Indicadores de desempeño y gestión presupuestal

El presupuesto de la ciudad de México se compone de cuatro ejes principales: el primero es la protección del ingreso familiar, al cual se le destina el 30.3%; el segundo, la seguridad pública y procuración de justicia, a la que se designa el 19.44%; el tercero, inversión y empleo, que se lleva el 25.3% y el cuarto es el tema de educación, ciencia y tecnología, con el 6.5%.

Estos cuatro ejes permiten al Gobierno de la ciudad de México identificar la forma en que administra e informar sobre los resultados del su presupuesto asignado.

El tema de presupuesto basado en resultados es un tema que se ha trabajado desde 2008, y en 2009, se concretó la firma de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en materia de asistencia técnica para su implementación.

Lo que se está buscando con la suscripción del citado convenio son tres objetivos: primero, impulsar el desarrollo social del Distrito Federal; segundo, garantizar la solvencia de las finanzas públicas del Gobierno y tercero, muy importante, es promover la rendición de cuentas y la transparencia.

En ese sentido, la idea de implementar un presupuesto basado en resultados es hacer que el gasto sea más transparente y eficiente.

Hay cuatro vías por las cuales estamos implementando este presupuesto por resultado, éstas son:

1. La reestructuración y rediseño de las actividades institucionales. Aquí vale la pena mencionar que en éste punto nos encontramos alineados a lo que la Federación está estableciendo, porque no buscamos crear nuestra propia metodología, sino adoptar las mejores prácticas. La reestructuración tiene definir las actividades institucionales con la idea de que al hacerlo se puede dar un seguimiento oportuno y relevante a programas específicos. La idea principal radica en reestructurar de tal manera que tengan una lógica, en cuanto al por qué se estructuran de tal o cual manera las actividades institucionales para que se puedan medir sus objetivos y resultados de una manera clara y que defina cómo contribuye al impacto y a los instrumentos políticos.

\* Es Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey, cuenta con estudios de maestría en Economía por El Colegio de México. Es también experto en formulación de Políticas Públicas y en la Estructuración y Administración de Proyectos Estratégicos. Laboró durante nueve años en la Secretaría de Economía del gobierno federal, donde ocupó cargos en los ámbitos de comercio detallista, comercio mayorista, comercio electrónico e industria de tecnologías de la información. En el año 2007 fundó la Consultoría Estratégica Competitiva y Administración de Proyectos, Sociedad Civil; en 2008 se incorporó como Director de Inversiones del Fideicomiso INNOVA DF. A partir de febrero de este año se desempeña como Subsecretario de Planeación Financiera en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

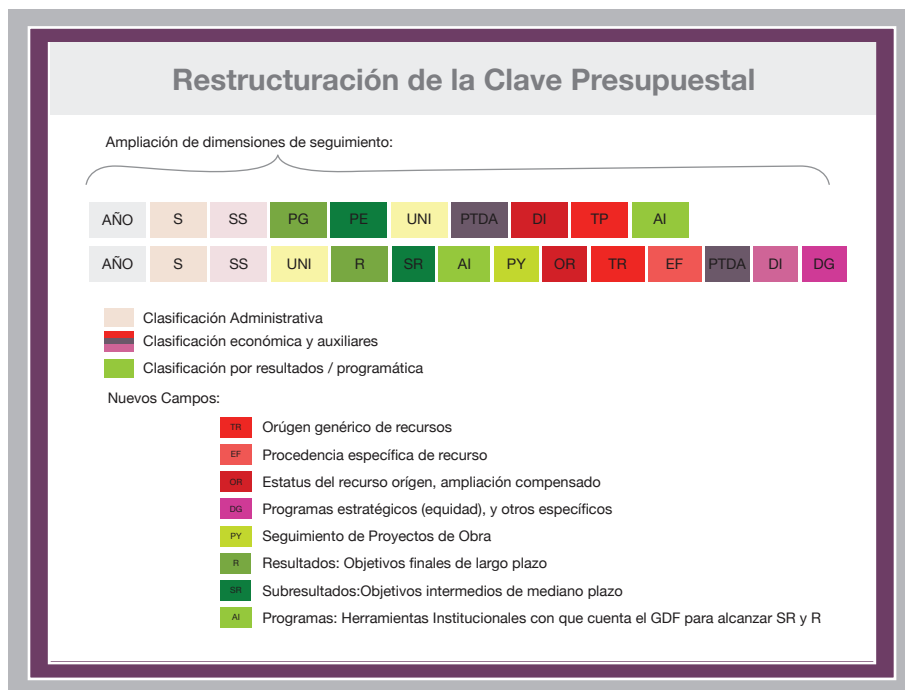
En cuanto a la segunda vía, ésta consiste en utilizar una estructura muy definida para poder hacer el proceso de planeación y definir metas, resultados asociados a programas específicos.

La tercera vía es la creación de un sistema de indicadores presupuestales que no solamente define los indicadores de cada uno de los programas y de las actividades institucionales, sino que los ubica y estructura de manera que puedan ser de fácil seguimiento.

Quienes de alguna manera han estado en el tema de planeación estratégica saben que de nada sirve tener montones de información en papel o en una computadora, si no tiene una estructura tal que nos permita interpretar y sobre todo analizar y difundir.

Es decir, si nosotros pudiéramos toda la información que ya tenemos en materia de indicadores, así tal cual, nadie los podría entender y no servirían de nada en términos de transparencia, de rendición de cuentas y, sobre todo, para medir la eficiencia e impacto.

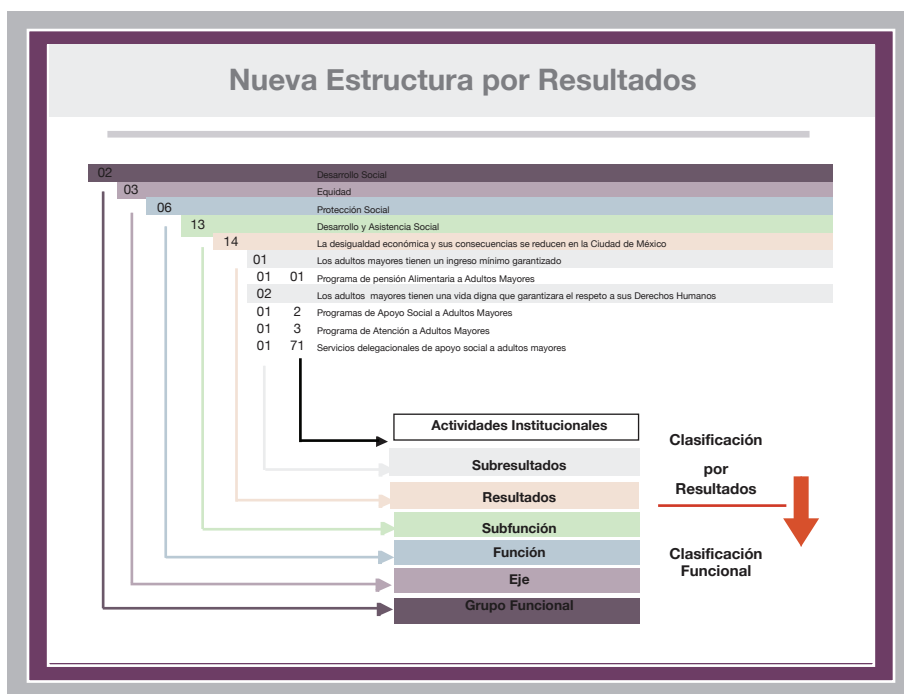
Entonces, el sistema de indicadores que se está construyendo tiene como objetivo hacer clara, entendible, analizable y por supuesto medible esta parte.



Fuente: 3er Seminario Internacional

La cuarta vía tiene que ver con darle seguimiento específico al gasto de inversión. Para un gobierno local, como el Distrito Federal, por más grande que pueda ser respecto a otros, sigue siendo, a diferencia de lo que ocurre a nivel federal, muy importante poder medir el impacto en la ciudadanía del ejercicio presupuestal.

De esta forma el gasto en inversión en el Distrito Federal lo clasificamos como aquél que tiene una expresión de impacto en la infraestructura de la ciudad y en los servicios que provee. Pero la característica de la ciudad de México, es que vincula el gasto que está haciendo directamente con un área específica con un sector de la población o un sector de actividad.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Asimismo, se está trabajando en un sistema de indicadores que den seguimiento puntual al tema del gasto de inversión. Para ello uno de los instrumentos más importantes utilizados para construir este sistema de indicadores, es una matriz de marco lógico para hacer una planeación y demás, es clave presupuestaria que es, desde el punto de vista de construcción de un presupuesto, la unidad básica para poder trazar y medir determinado gasto. En ese sentido, se amplió, se rediseñó, y se adicionaron a la clave presupuestaria y, hoy en día, se tienen ocho nuevos componentes dentro de esa clave que tiene que ver con identificación. Por ejemplo el

tema de género se identifica con una clave presupuestaria determinada y se incluye el tema de género en su origen, la procedencia y el estatus del recursos, el programa estratégico al que pertenece, si se trata de un proyecto de obra, cómo va en cuanto a su seguimiento, resultados a largo plazo, sub-resultados que se refieren a objetivos de mediano plazo.

Un aspecto importante que también se ha incorporado al tema del presupuesto basado en resultados, es el presupuesto con enfoque de género y de derechos humanos. En el tema de derechos humanos se relaciona la misión, visión y objetivos de las unidades responsables con un derecho humano a proteger mediante la asignación de recursos que contribuye a su cumplimiento.

El Gobierno del Distrito Federal llevó a cabo un diagnóstico de derechos humanos, y a partir de este se realizó un plan de acción inmediato que reúne medidas concretas que deben ser incorporadas en el presupuesto.

Este plan de acción inmediata es un paso previo a un programa de derechos humanos del Distrito Federal que es, por su naturaleza, de largo plazo. En el presupuesto de 2009 se creó la subfunción que está dentro de la nueva estructura programática de derechos humanos.

Con el fin de incorporar a las delegaciones a esta tendencia de enfoque de derechos humanos en el presupuesto, el Gobierno del Distrito Federal creó un fondo donde paga 50% del costo de las acciones orientadas a capacitación en la materia y género y difusión de los mismos.

Desde el punto de vista presupuestal, en el tema de género se buscan dos cosas: primero, hacer visible el combate a la inequidad de género a través del presupuesto. Es decir, la idea concreta es no solamente establecer de manera declarativa acciones que nos permiten como gobierno diseñar políticas públicas orientadas a combatir la inequidad de género, sino que estamos obligados a reflejar en el presupuesto esas medidas y cuantificarlas mediante asignación de recursos específicos.

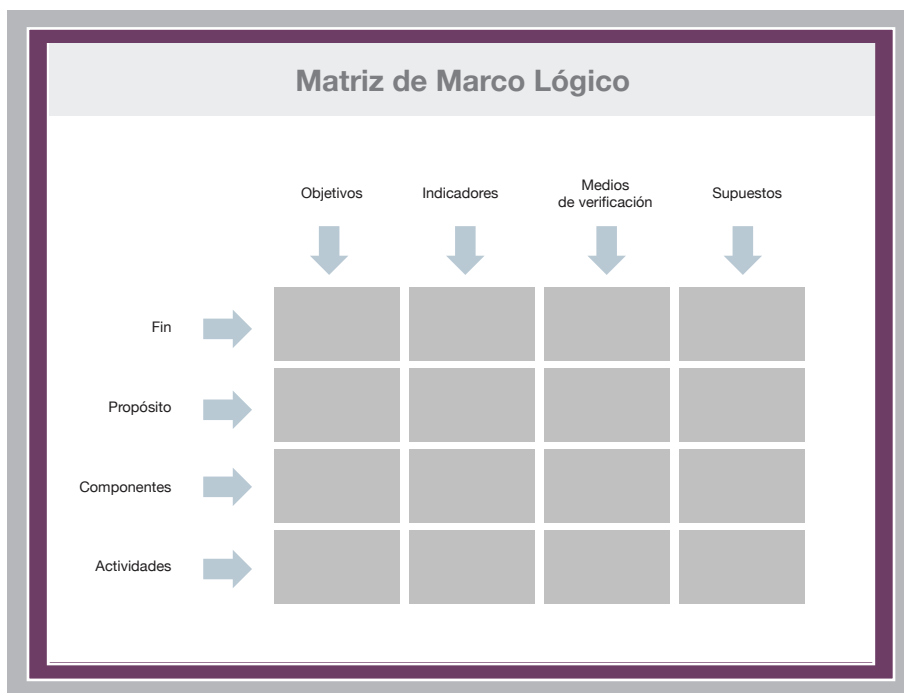
El segundo punto es reconocer y transversalizar el compromiso que tiene el gobierno de la capital contra la inequidad de género en todas sus actividades. Esto quiere decir que todas las unidades responsables, desde el punto de vista presupuestal, deben contener un diagnóstico de género y un propósito de género.

Estas medidas se incorporaron desde el año pasado. Por ejemplo, hay poco más de mil 500 millones de pesos considerados en el presupuesto para todas estas actividades en el tema de género.

Un ejemplo de indicadores en materia de equidad de género, es la reducción en defunciones de mujeres por embarazo, la reducción en delitos hacia mujeres en el Sistema de Transporte Colectivo. Y el aumento en los créditos otorgados por el Instituto Nacional de Vivienda a mujeres. Estas son acciones concretas que cada unidad responsable debe incorporar en su presupuesto.

En el tema de derechos humanos se plantearan objetivos como la reducción en la densidad de la población de los Centro de Readaptación Social, para lo cual otorgaron recursos adicionales para ampliar la capacidad instalada de este sistema. También nos propusimos reducir el índice de deserción a nivel preparatoria.

La idea es que no solamente se tengan objetivos y metas, sino que éstos se plasmen en el programa general y se aterricen a nivel de un indicador que nos permitan dos cosas fundamentales. Primero, medir la evolución de los avances; y segundo, que sea un indicador que demuestre impacto.



Fuente: 3<sup>er</sup> Seminario Internacional

Naturalmente, estos indicadores al final del día estarán agrupados y deberán tener una base para supervisar y evaluar cada uno de los programas.

En el tema de marco lógico, que básicamente es una matriz cuatro por cuatro, donde de lado vertical se compone por el fin, el propósito, los componentes y las actividades.

De lado horizontal están los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos. De esta manera el Gobierno del Distrito Federal construye el presupuesto.

Este proceso tomara tiempo para madurarlo y dominar, por lo tanto, estamos haciendo los ejercicios correspondientes, aunque sin duda, es un reto porque implica un cambio de paradigmas. Pero nos va a llevar a mejorar la calidad de nuestro ejercicio de planeación y, sobre todo, de medición del impacto de rendición de cuentas.

Un ejemplo de estos indicadores se ilustra en la siguiente imagen.

Unidad Responsable: Secretaría de Salud.		
Objetivo: Incrementar la cobertura de atención a la población en zonas de alta y muy alta marginalidad.		
Indicador: Porcentaje de población atendida en zonas de alta y muy alta marginalidad.		
Fórmula	Frecuencia	Valor Enero - Septiembre 2009
100* (Población atendida en medibuses al período/Población total en zonas de alta y muy alta marginación del Distrito Federal)	Trimestral	100* (83,106/2,012,832) = 4.1%

**Fuente:** 3er Seminario Internacional

A través de este plan se busca mejorar la calidad de vida de las personas al asegurar que están destinando los recursos en función de sus necesidades, pues se maximiza el impacto de cada peso gastado, además se mejorara el monitoreo y la evaluación de los programas y las actividades institucionales. Por supuesto, se aprovecha el presupuesto, como el instrumento en donde podemos incluir temas de agenda pública de la ciudad de México, como son: la equidad de género y los derechos humanos entre otros como el medio ambiental, un tema muy importante que se está buscando incorporar.

Transparentar, por supuesto, el ejercicio de gasto público y, en general, mejorar la rendición de cuentas no solamente de los legisladores y de los órganos fiscalizadores, sino sobre todo a la sociedad.



## Edgar A. Martínez Mendoza\*

### Medición de Pobreza y Evaluación: Aportación del CONEVAL a la rendición de cuentas y transparencia

Idealmente cualquier política pública debería partir de un esquema que identifique con claridad cuál es el problema que busca atender. Una vez que lo identifica y mide debe analizarlo y ver todas las características de ese problema para diseñar una acción de política pública y asignarle posiblemente presupuesto y operarlo.

Es ahí donde la evaluación, justamente, nos ayuda a retroalimentar si la operación, el presupuesto y el diseño del programa están ayudando a resolver el problema.

Conocer cómo se gasta el dinero en el programa, si se gasta a tiempo y mejorar su diseño si es necesario, pero sobre todo dar una mejor rendición de cuentas a las personas, al ciudadano que día tras día con sus impuestos financia toda la operación de los funcionarios y de los programas sociales y no sociales.

Pero no es sencillo tener esquemas de evaluación, ¿Por qué no podemos tener esquemas de evaluación?

Primero porque no es claro quién es el demandante de información. No siempre sabemos quién le pide cuentas al gobierno federal, estatal o municipal, sobre qué está haciendo con sus recursos. A pesar de que existen organismos de la sociedad civil que cada vez realizan una mejor presión para conocer lo que pasa con los recursos, no siempre es claro que el ciudadano final ejerza este derecho. “ oye, yo te di mis impuestos y si me vas a decir que nada más te los gastas todo o que te los gastaste en tiempo, pues mejor dámelos, yo me los gasto igual que tú, o me los gasto incluso mejor, y en su caso me benefician de manera directa “

Segundo, no nos gusta ser evaluados, a pesar de que esta herramienta sea útil. A nadie le gusta ser evaluado y mucho menos que anden ventilando por ahí los resultados. Otro que no es nada menor, pero para qué hacer un monitoreo, y sobre todo para que tener una evaluación hacia resultados, si los incentivos reales, normativos, son que nos gastamos el recurso, eso es lo que nos mide.

\* Es Director General Adjunto de Coordinación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, y prestó sus servicios en la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas de la Secretaría de Desarrollo Social.

Imaginemos que ustedes están en licenciatura o en preparatoria, cuando les dan sus calificaciones y que esas calificaciones las hicieran públicas y que todo el mundo las pudiera ver. Muchas veces cuando no nos gustaba la calificación, lo primero que decimos, es que ese examen estuvo mal planteado, tenía preguntas incorrectas, el profesor ni siquiera dio ese tema. Es más, el profesor ni siquiera sabe qué es lo que está dando, no nos gusta en general ser evaluados y otro que no es nada menor, pero para qué hacer un monitoreo y sobre todo hacia resultados o para que tener una evaluación hacia resultados, si los incentivos reales, normativos, son que nos gastemos el recurso, eso es lo que nos miden, eso es lo que nos piden siempre.

Te gastas el recurso, trabajas a tiempo o no. Si esos son los incentivos, de verdad que tener esquemas de resultados se complica todavía mucho más, a pesar de poder librar ese tipo de elementos, una vez que se tiene un esquema de evaluación mantenerlo en el tiempo tampoco es nada sencillo.

¿Por qué?, porque implica retos institucionales. Implica en ocasiones cambiar las reglas del juego y darle un mayor uso a la información, y eso no es sencillo. Siempre se ha tenido información la cual ha estado guardada, y no siempre se ha utilizado; no siempre ha servido para retroalimentar las decisiones del presupuesto, de rediseño o para saber si el programa atiende realmente el problema para el que fue creado.

Segundo, tenemos retos técnicos. No es sencillo contar con nuevas metodologías, tener evaluadores más capacitados e instrumentos de recolección de información, pero, sobre todo, información de manera pertinente y oportuna.

Tercero, contar con una mejor planeación y esquema lógico. Se debe tener un esquema donde se establezca el objeto central de ese programa. En ocasiones, se pregunta a los mismos operadores, “oye, este programa para qué existe”, y dependiendo, primero a quién se pregunte de ese programa, es la respuesta que se obtendrá.

El más abusado se remite a la normatividad, que no siempre se encuentra actualizada y que, por lo tanto dice algo mucho más acotado de lo que realmente busca el programa.

No siempre contamos con claridad sobre el objeto central del programa, y mucho menos, se pueden tener indicadores de resultados.

Lo que se ha realizado desde el Centro Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es crear un sistema de evaluación que permita empujar el tema de resultados, porque se tiene la convicción que la evaluación ayudará a mejorar los programas, como una herramienta de mejora, pero también a tener una mayor calidad en la rendición de cuentas.

En ese esquema de alienación se tiene, por un lado, alineaciones de planeación con un tema de indicadores, sobre todo indicadores de resultados y, por otro, evaluaciones externas independientes.

No solamente un tipo, sino diferentes tipos de evaluación que nos den distintas fotos de cómo está el programa, para conocerlo mejor y ayudarlo a mejorar. Por ejemplo,

si un programa de vacunas no está dando los resultados deseados, no se quita el programa de vacunas, sino se hace que funcione mejor, y que atienda el problema real para el cual fue creado.

Eso es lo que se quiere con el uso de la evaluación, pero no termina ahí. Sino de lo que se trata es de ligarlo con un tercer elemento: un seguimiento de los resultados de las evaluaciones; no siempre ha sido claro qué sucede con los resultados de las evaluaciones.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Probablemente se tengan evaluaciones muy bonitas, muy grandes, pero han estado guardadas en los cajones, y no siempre han retroalimentado las decisiones de política pública o incluso de presupuesto.

¿Qué creemos en el CONEVAL en este tema de indicadores? Creemos que es importante tener indicadores como el presupuesto asignado a cada programa, el porcentaje de presupuesto ejercido cada año, incluso a veces, estamos muy acostumbrados a ver y escuchar indicadores como el número de becas, cursos, litros de leche, pasaportes, juntas realizadas, convenios firmados, está bien, esa parte es importante, pero creemos en el CONEVAL que falta mucho más de la historia.

Creemos que faltan los indicadores más bonitos, que son los indicadores de resultados. Con los impuestos de los ciudadanos aumentó el ingreso de quien recibió el microcrédito. Por ello, está bien que nos digan cuántos microcréditos se otorgaron.

¿Pero realmente aumentó su ingreso o aumentó el empleo? Los desempleados que recibieron capacitación ¿aprendieron y encontraron un mejor trabajo? ¿Más mujeres se incorporaron a trabajar a raíz de los programas de estancias infantiles? ¿Disminuyó la delincuencia por el programa de seguridad? ¿Disminuyó el tiempo de trámite de los pasaportes? Que son variables interesantes.

A manera de analogía, imaginemos que llegan ustedes con un hijo o con un pariente muy enfermo al hospital y después de una serie de trámites lo único que les puede decir el doctor que los atiende es: “mire, me gasté todo el dinero que le pidieron ahí en la administración, cuando usted llegó a registrar a su hijo, eso sí me lo gaste”.

Oiga, pero mi hijo ya está mejor. Mire, le puedo decir también que en el cuarto donde está su hijo se cambiaron las sábanas y demás de la cama, todos los días a las 5 de la tarde. ¿Oiga y la salud de mi hijo cómo está, mejoró o no? Mire, también le puedo decir, incluso por la Ley de Transparencia que el doctor que lo operó gana cinco mil pesos, se comió tres comidas el año pasado de más de 500 pesos. ¿Oiga y la salud de mi hijo? Esas son la variables que realmente nos interesa cada vez impulsar más y cada vez dar mayor información de esas variables relevantes, que no es sencillo, no es sencillo ni inmediato.

Esperamos que al transitar por una serie de trámites y por incluso por una serie de choques culturales, porque probablemente el Director General que esté operando ese programa nos diga: “a mí me contrataron para repartir becas, si ese niño aprende o no, no es mi culpa”.

Ese es un cambio incluso de cultura que no es sencillo y no se da de manera inmediata. Esa es justamente la apuesta que estamos realizando en la CONEVAL.

¿Qué más hemos hecho en CONEVAL para impulsar estos temas de transparencia y estos temas de rendición de cuentas?

Uno, todas las evaluaciones externas. Todas se han hecho públicas desde 2006, 2007, 2008 y ahora recientemente en 2009. Tenemos más de 130 programas evaluados, y no solamente eso, sino también tenemos todos los datos generales de quién fue el evaluador externo, quién participó en esa evaluación, quién es justamente la persona dentro del gobierno que estuvo coordinando esa evaluación, cuánto costó esa evaluación, la forma de contratar esa evaluación, toda la información para el ciudadano; y aquella persona que quiera usar esa información la puede utilizar, y la puede incluso replicar para ver si es cierto que da ese mismo dato.

También trabajamos con la gente de la Secretaría de la Función Pública a través de un instrumento que se llama MIDO para ver cuántas de las dependencias tenían en sus páginas de internet todas esas evaluaciones externas, de esta manera observar cómo avanzan en ese tema.

Eso es en la Federación, pero aplicar estos mecanismos en los estados es más complicado. En abril y mayo el CONEVAL hizo una revisión de todas las evaluaciones externas que había en los estados y encontramos que había cero evaluaciones externas.

¿Qué necesitamos hacer?

Necesitamos promover un uso sistemático de la información para que realmente las evaluaciones nos ayuden a retroalimentar lo que está pasando con los programas. Esto nos permitirá conocer si el programa está logrando reducir o combatir el problema original o no. O simplemente vamos a seguir sabiendo nada más en cuanto se gastó, en qué momento se lo gastaron hasta ese punto. Necesitamos darle también un uso más responsable a los resultados de las evaluaciones.

Con las evaluaciones se busca mejorar los programas. Si un programa de vacunas sale mal evaluado, queremos que ese programa mejore, no queremos eliminarlo, queremos que realmente cumpla con el objeto para el cual fue creado.

Necesitamos construir más indicadores de resultados que nos digan mucho más que el conjunto de indicadores que ya tenemos, y esa parte para mejorarla necesitamos también contribuir a mejorar todos los registros administrativos.


Se dice fácil, pero es toda una construcción cada vez más complicada. Incluso, ya se decía por acá, se requiere toda la parte informática que respalde la generación de información pertinente y oportuna. Necesitamos seguir evaluando los programas, pero también las políticas en su conjunto y ver si esa parte de programas que están trabajando de manera aislada están logrando combatir o no el problema central de una política. Ahí lo que estamos apostando en el CONEVAL, es en la parte que queremos seguir caminando.





# PANEL

**APORTE DE LA SOCIEDAD PARA FORTALECER  
LOS BENEFICIOS DE LA TRANSPARENCIA**



**Alejandro Segarra  
Irma Eréndira Sandoval Bañesteros  
Oscar M. Guerra Ford  
Miguel Pulido**





## Alejandro Segarra\*

### Caso Argentina, desde un punto de vista de las Organizaciones No Gubernamentales

En Argentina, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) han jugado un papel fundamental para que en los distintos niveles de gobierno se otorgue el acceso a la información pública que poseen. Lo anterior aun y cuando a nivel nacional no cuenta con una Ley Nacional de Acceso a la Información.

En una primera etapa, la sociedad civil, desde las ONG's, forjaron los mecanismos de implementación del derecho de acceso a la información que dieron la pauta para que este derecho sea reconocido a nivel constitucional.

Normativamente, Argentina cuenta con el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información, a través del Derecho Nacional de 2003, y de algunas leyes y documentos aprobados en sus provincias.

No obstante, a nivel federal se prendió un foco rojo en la materia, ya que la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina desmanteló la Subsecretaría que se dedicaba al acceso de información pública por lo que hoy en día, requerir información pública a nivel administrativo depende de la voluntad de los funcionarios.

En este contexto, la Asociación por los Derechos Civiles en Argentina (ADC) se ha enfocado en la temática del acceso a la información pública, y busca hacer del acceso a la información una herramienta necesaria de trabajo para el desarrollo de otras áreas temáticas como son justicia, litigio, libertad de expresión.

De esta manera la ADC ayuda a las personas a realizar sus solicitudes, lo que se ve reflejado en las estadísticas que se han formulado ante el Poder Ejecutivo Nacional, y de las que se desprende que los particulares son lo que han presentado un mayor número de requerimientos, seguidos de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La ADC ha desarrollado distintos proyectos mediante los cuales se busca posicionar el derecho de acceso a la información en distintas dinámicas, dentro de los cuales se encuentran el titulado "El precio del silencio", que se realizó en siete países de Latinoamérica.

\* Es abogado graduado de la Universidad Torcuato Di Tella en el año 2002. Recibió el premio del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires a la excelencia académica. Se desempeña como Coordinador del Área de Litigio de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) desde el año 2006. Es profesor de la primera Clínica Jurídica de Argentina en Acceso a la Información Pública de la Universidad de Palermo (UP) y de Derecho Procesal Penal en la Universidad Torcuato Di Tella desde el año 2003.

Dicho proyecto estudia el uso discrecional de la publicidad oficial como una censura indirecta; esto es cuánto estaba el gobierno castigando o premiando a los medios para que publicaran aquellas noticias que le convenían mediante el incentivo de publicidad oficial. La investigación se encontraba relacionada con el otorgamiento de recursos públicos y la libertad de expresión.

La investigación se realizó mediante distintas solicitudes a nivel nacional, en las que se solicitó informar cómo estaban asignados los recursos en publicidad oficial a los diarios y medios electrónicos. Lo que permitió observar la forma cómo colocaban la publicidad oficial. Esta fue una manera gráfica de mostrar a las personas, en general, el uso del acceso a la información como una herramienta relacionada con el ejercicio de la libertad de expresión.

De igual forma, la ADC desarrolló un programa relacionado con la educación en el que abordó la desigualdad en su acceso, sobre todo vinculado a la provincia de Buenos Aires que cuenta con una población de más de 15 millones de personas, donde es evidente la brecha entre la riqueza y la pobreza. Era necesario conocer cómo las escuelas estaban dando el servicio de educación en barrios ricos y pobres, si había algún denominador común y si eran accesibles las escuelas o no.

En este caso, la discusión giró sobre si el Estado estaba obligado a generar información con la que no contaba, que es un poco la idea de participación ciudadana en política pública, porque, lo que, se habla desde la sociedad civil y del uso de la herramienta del derecho a la información pública es básicamente el poder de la ciudadanía frente el Estado, que muchas veces pone obstáculos para acceder a la información.

El tema de la educación en Buenos Aires tiene una fuerte incidencia política porque se sabe que la sociedad civil probablemente requerirá información relacionada con escuelas. En este sentido el programa fue muy interesante porque requirió de un uso constante del acceso a la información pública.

Otro programa popular fue el titulado “Cada voto con su nombre”, teniendo en consideración que en Argentina hasta el año 2006 se votaba en el Congreso Nacional levantando la mano y se contaba por mayoría si estaban aprobados o no, pero el público no sabía qué legislador había votado.

En atención a esa realidad, a partir de 2004 se inició un programa que empezó a nivel nacional, luego se extendió a 14 provincias, que tenía como idea fundamental implementar el voto nominal en Argentina, como una idea de participación ciudadana, de acceso a la información pública de saber *cómo vota mi representante*.

Así se logró implementar el voto nominal en el Congreso Nacional y en 14 provincias, acompañado de la página web [adclegislativo.org.ar](http://adclegislativo.org.ar) donde la ciudadanía puede acceder a los votos de cada legislador en las leyes más importantes convirtiéndose ésta en una manera clara de control ciudadano.

En 2008 la ADC contó con un programa que se extendió a 12 países de Latinoamérica, en donde se observaban las prácticas del Poder Legislativo, Judicial y los órganos de control de los servicios públicos.

En éste en particular, se preguntó al Poder Judicial cómo funcionaba y si cumplía con la Ley de Ética Pública; si los funcionarios judiciales cumplían con presentar su declaración patrimonial y si las licitaciones y contrataciones directas que hacía las publicaba. La investigación arrojó en la mayoría de los casos, una disparidad en la forma de contestar.

Lo que se buscó fue un mejor funcionamiento del Poder Judicial, para ello, se solicitó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, abrir una audiencia pública a los temas más importantes que se estaban discutiendo, dentro de los cuales se encontraban el alcance de la libertad de expresión en caso de testigos, la Ley de Coparticipación Federal, los desastres ecológicos que han pasado en el norte argentino. En todos los casos la sociedad pudo participar.

Los periodistas son un grupo de la sociedad que tiene el poder de poner en los diarios las noticias y dar a conocer a la población el uso de la herramienta del acceso a información pública. Por lo que se inició el proyecto regional “Periodismo por acceso a información pública”, que en principio abarcó a cinco países con distintas organizaciones, y que hoy día se ha extendido a 12 países y que cuenta con su página web y un foro en el que los países participantes comparten sus experiencias. Dicha herramienta se ha convertido en un mecanismo muy importante de capacitación de abogados y periodistas en provincias de distintos países de la región.

En 2008 se abrió la primera Clínica Jurídica de Acceso a Información Pública en la Universidad de la Ciudad de Palermo, en Buenos Aires Argentina, en la que los alumnos de derecho tienen la oportunidad de acercarse por primera vez a las solicitudes de acceso y, en su momento, litigar la negativa de información, en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil. Este ejercicio dio como resultado una simbiosis interesante, donde participa la academia, a través de la Universidad, y distintos actores de la sociedad civil.

Dentro de los casos judiciales, la ADC ha tenido repercusión muy grande en toda la sociedad. Se preguntó al Estado cuánto cobraban por honorarios los abogados argentinos que representaban al país en La Haya, en el conflicto con las pasteras, en el que unas papeleras se radicaron en la zona de Gualiguachú, en la frontera con Uruguay. Sin embargo, el Estado se negó a entregar la información por cuestiones de seguridad nacional, situación que se hizo del conocimiento general en las primeras páginas de los diarios de mayor circulación en Argentina. El impacto fue tal que un día después de que la actual presidenta asumió el cargo, ordenó la entrega de la información.

Otro caso fue el del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina, que publicó las estadísticas oficiales de medición de inflación en Argentina, en las que dio datos que a todas luces eran falsos, toda vez que la población en general al acudir al supermercado se daba cuenta que los precios de los productos se incrementaban cada mes. Considerando que mediante el derecho de acceso a la información el Estado tiene que dar a conocer a la sociedad información veraz, oportuna y completa, se constituyó un monitoreo del trabajo gubernamental para hacer notar los casos en los que la información que se está dando es puramente formal y que la respuestas no cumple con los estándares internacionales de información.

Ahora, a manera de conclusión, se puede decir que en Argentina la participación de la sociedad civil en el ejercicio del derecho de acceso a la información se ha convertido en un elemento indispensable para la transformación sostenida del país.

Hoy en día, a nivel nacional, solo se cuentan 6 mil solicitudes por año, que frente a un cambio político que se presente en cualquier país de la región, la herramienta puede ser dominada y limitada, a lo que la sociedad civil debe hacer frente.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

## Irma Eréndira Sandoval Ballesteros\*

### Corrupción y Transparencia

La transparencia se ha configurado como uno de los principios fundamentales de toda sociedad que aspire a ser democrática. No hay democracia sin transparencia y acceso a la información, y éste debe ser llevado hasta sus últimas consecuencias, desembocando en el establecimiento de un régimen robusto de rendición de cuentas y en el empoderamiento ciudadano.

Por ello, los países asfixiados políticamente por los regímenes autoritarios como Sudáfrica, Corea del Sur, Tailandia y otra veintena de naciones jóvenes, nacidas después del desmoronamiento de la antigua Unión Soviética, hoy en día a nivel internacional se ubican en la vanguardia en términos de los estándares de acceso a la información y mejores prácticas de acceso a la información. Lo que refrenda la máxima de que sin transparencia no existe democracia.

México, en términos de transparencia y acceso a la información, se ubica en esta tendencia. Cuenta con avances legales e institucionales que se confirman con la más reciente reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que eleva a rango constitucional el derecho de acceso a la información, y que sienta las bases para la transformación integral del Estado mexicano.

Actualmente el derecho de acceso a la información es una garantía individual, por lo que la Constitución ordena que en su interpretación siempre se aplique el principio de máxima publicidad. Además se establecen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos; establecer órganos garantes imparciales, especializados y autónomos, y ordena que todos los órganos del Estado tienen que construir, ofrecer y actualizar permanentemente indicadores de gestión e indicadores presupuestales.

La paradoja es que a pesar de esta inequívoca agenda a favor de la transparencia y de la rendición de cuentas, México se encuentra hoy entre los países peor calificados en materia de combate a la corrupción (sólo por encima de Haití y República Dominicana, que son los países más empobrecidos y con regímenes de inestabilidad política más clara en la región Latinoamericana).

\* En 2009 fue galardonada con el Premio Manuel Espinosa Yglesias, con el trabajo "Dinámicas políticas de la liberalización financiera: Crisis, rentismo e 'intervencionismo neoliberal'". Es Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, licenciada Economía por la UNAM, licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, tiene una segunda maestría en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz

A pesar de que México se encuentra adelantado en términos constitucionales, normativos e institucionales en el tema de transparencia y acceso a la información, en cuanto a la fiscalización de recursos públicos, se encuentra en un nivel deficiente y con desafíos eminentes que surgen del hecho de que las instituciones democráticas continúan excluyendo a vastos sectores de la sociedad.

Estas evidentes contradicciones nos obligan a preguntarnos: ¿Qué es lo que está fallando con la transparencia en el país? En esta reflexión se identifican tres tipos diferentes de transparencia: la tecnócrata, la burócrata y la democrata.

En México ha prevalecido una tóxica mezcla de los peores elementos del proyecto tecnócrata y el proyecto burócrata, lo que explica que los acariciados resultados que la transparencia prometía en un principio mayores niveles de participación ciudadana, menores niveles de corrupción y mejores estándares de rendición de cuentas, no hayan podido concretarse a la fecha.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Se ha vuelto común sostener que la transparencia y el acceso a la información facilitan la construcción de mejores estados, de burocracias más honestas, más eficaces y eficientes.

En los ambientes completamente transparentes o con predominio de la información perfecta, no existen incentivos para tomar beneficios personales, económicos o patrimoniales que deriven directamente en los beneficios políticos a los cuales, por desgracia, se está acostumbrado el país.

También ha sido ampliamente documentado que hay efectos contraproducentes de la transparencia cuando ésta no se toma como una herramienta de combate a la corrupción o no se lleva hasta las últimas consecuencias en los contextos de transición o de consolidación democratizadora.

Uno de los efectos contraproducentes, documentado en varios estudios, es que cuando los políticos saben que toda la información que queda plasmada en archivos puede ser accedida por cualquier ciudadano, éstos han tendido a no dejar los documentos que sustenten toma de decisiones de su actuar.

Recientemente se ha sabido que en el Poder Judicial, los magistrados federales adscritos a los Tribunales Colegiados de Distrito evaden el registro y grabación de las sesiones previas que celebran, para que no haya constancia de lo que acontece en dichas reuniones, y que son donde verdaderamente se toman las decisiones.

También se ha documentado, en distintos medios de comunicación y periódicos de circulación nacional, que los jueces eligen los videos de las grabaciones oficiales que el Canal Judicial debe difundir, llegando a manipular las grabaciones para cubrir las incongruencias en sus decisiones y sus carencias profesionales. Esto es un claro ejemplo de transparencia opaca.

De manera objetiva también se debe valorar lo que realmente ha pesado más en la anterior reforma al artículo sexto constitucional, si lo que realmente peso fue el novedoso espíritu de la transparencia o si, por el contrario, lo que sigue prevaleciendo es el *ethos* autoritario del viejo régimen de partido de Estado.

La grave crisis económica que enfrenta México ha puesto en jaque a muchas de sus más importantes instituciones democratizadoras, situación que se ha extendido al tema de seguridad pública, y que afecta a grandes sectores de la sociedad. La dificultad para posicionar a la transparencia es especialmente preocupante porque sólo a través de un verdadero régimen de transparencia y de rendición de cuentas, desde una perspectiva democratizante y democratizadora, es como se inicia el camino hacia la renovación política, económica, institucional y de seguridad pública que necesita en México.

En este sentido, el proyecto técnico de la transparencia tiene que utilizar las herramientas técnicas y organizacionales de la administración pública para favorecer la modernización, la eficacia y la eficiencia de los asuntos públicos, para combatir la corrupción e incluso mejorar las condiciones económicas de competencia, a través de la normatividad reguladora de mercado, por ejemplo. Lo que ha imposibilitado el desarrollo de tal proyecto es la *tecnocracia* y la *burocracia autoritaria*.

Los tecnócratas pretenden ser vistos como escépticos grupos desvinculados de toda filia política que en realidad siempre han actuado como un tradicional grupo

de poder sumamente cerrado y opaco. Han reducido las tareas relacionadas con el derecho de acceso a la información a cuestiones de higiene pública, vinculadas a mejoras mínimas del manejo de la información y a una rendición de cuentas vertical, concedida de arriba a abajo, graciosamente a la sociedad por parte del gobierno.

Los grupos tecnocráticos de la transparencia se ostentan como los únicos poseedores de la verdad absoluta, defensores de la llamada razón de Estado que no permite el avance democrático.

Un ejemplo es la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) que propone rechazar las solicitudes de acceso de los ciudadanos si éstas implican una *disrupción* sustancial e irracional en las actividades del sujeto obligado. Con lo que se abre un abanico de posibilidades para negar el acceso a una gran cantidad de documentos políticamente delicados o información políticamente incorrecta.

Entender la transparencia desde un punto de vista político es crucial es importante porque ello nos permite comprender el derecho de acceso a la información como un fruto de un contexto democratizador.

El problema con el proyecto político es que el potencial para empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción, democratizar y pluralizar la vida política ha sido derrochado en el uso y el abuso politizado y faccioso de la transparencia por parte de grupos políticos, funcionarios y gobernantes que se encuentran acostumbrados a la simulación, dejando a su paso un magro proyecto burócrata de la transparencia.

Actualmente impera la tóxica mezcla de los peores elementos del proyecto tecnócrata y el proyecto burócrata, que emergen ambos de proyectos muy positivos en su comienzo.

El proyecto tecnócrata surge de un proyecto interesante de eficiencia y eficacia en la administración pública, de modernización administrativa; sin embargo, ha derivado en ese proyecto desvinculado del original. En tanto que el proyecto burócrata ha emergido de una comprensión o de un entendimiento más politizado de la transparencia, pero que ha ido sucumbiendo en estas tendencias burocráticas o burocratizadoras de la propia transparencia.

Un ejemplo ilustrador de esta última tendencia es definitivamente la actitud de los legisladores federales de seguir incumpliendo con el artículo sexto y transitorio de la Constitución que los obligaba reformar el 21 de julio de 2008 la ley federal y la adecuara a los imperativos constitucionales de los órganos garantes independientes y autónomos, auspiciar de verdad la máxima publicidad y tener indicadores de gestión.

Actualmente los diputados han limitado los pocos mecanismos de control que se tenían para vigilar la transparencia de los gobernadores, de cómo se utilizan y gastan las asignaciones presupuestales de los estados y cómo los utilizan directamente los gobernadores. Sin embargo, otro sector de los diputados ha señalado que ello minaría las tareas de control y de fiscalización de la propia Cámara de Diputados porque



quedaría imposibilitado para auditar o controlar el uso de los recursos públicos, aun cuando algunos diputados han declarado que ellos no tienen obligación de fiscalizar el ejercicio presupuestal de los gobernadores, pues ello “sería un exceso de atribuciones que podría entorpecer el ejercicio de los recursos.”

En este sentido, los partidos políticos y los diputados tienen una gran deuda con la sociedad, principalmente tienen que ser sujetos obligados a dar cumplimiento a las leyes de transparencia y plantear con toda claridad la necesidad de reconceptualizarlas desde una perspectiva que abandone los vicios de burócratas y tecnócratas de la transparencia, que recupere las mejores vertientes del proyecto técnico y político que le dieron origen a ambas y que las sintetice en una nueva agenda.

El proyecto demócrata de la transparencia tendría que asegurar que se salden de forma adecuada las altas expectativas que se tuvieron de la transparencia y que realmente se establezca un régimen de rendición de cuentas, que se disminuya y se prevenga la corrupción, que la fiscalización ciudadana sea una realidad.



## Oscar Mauricio Guerra Ford\*

### Aporte de la sociedad para mejorar los beneficios de la transparencia en el Distrito Federal

Una historia de la transparencia que se desea sea multiplicada es la siguiente:

“La presidenta de “Todas la Voces”, Asociación Civil, Alina Vázquez Sales, destacó que gracias al derecho de acceso a la información, la asociación que preside logró allegarse de información sobre la Línea 12 del Metro. Esto permitió, con toda oportunidad, obtener la certeza jurídica de qué predios quedarán libres de ser afectados por las obras de esa línea.

Relató que también lograron la instrumentación de un programa de apoyo económico para los pequeños comerciantes establecidos a lo largo de la Línea 12, durante el periodo que dure la construcción de la obra, lo que significó gran tranquilidad para muchas familias”.

“Asimismo, Alina Vázquez indicó que los ciudadanos de Tláhuac ya cuentan con el dictamen técnico de la Escuela Secundaria 126, que se encuentra en riesgo y que está a punto de recibir las soluciones que aplicarán para evitar los riesgos de la comunidad escolar de este centro educativo.”

Esto gracias a una solicitud de acceso a la información que fue recurrida y que finalmente se ordenó la entrega de la información.

“Destacó que en breve recibirán también la información de otros recursos de revisión, resuelto por el Pleno del InfoDF, sobre lo establecido en el contrato celebrado entre la Dirección General del Proyecto Metro y la Constructora ICA, relativo a la entrega de los certificados notariados que dan certeza jurídica a los propietarios de los inmueble ubicados a lo largo de la traza de la construcción de la Línea 12 del Metro que, en su caso, de sufrir daños éstos serán reparados con cargo a la póliza de seguro de la cual también se les entregará copia.”

\* Es Maestro en Ciencias Económicas por la Unidad Académica del Posgrado del C.C.H. de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con un diplomado en “Principles and techniques of fund raising” por la Universidad de Indiana en EE.UU. Es profesor asociado C, con 27 años de experiencia en la Facultad de Economía de la UNAM. Presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe y Ex-presidente del Colegio Nacional de Economistas. Ha realizado múltiples publicaciones en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Pero, ¿qué está haciendo el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) para que este tipo de historias de la transparencia se puedan dar más en la vida cotidiana del Distrito Federal?

En este sentido, la sociedad que elige a sus gobernantes democráticamente es la dueña de la información en poder del Estado. En una democracia, la información que no puede ser pública tiene un carácter excepcional y temporal, y los gobernantes son depositarios temporales de los documentos y de la información.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Lo importante del derecho al acceso a la información es que nos permita defender otros derechos, como la defensa de la vivienda, del trabajo, de ser beneficiario de programas sociales, derechos electorales, etcétera.

La información permite la participación y el conocimiento, en tanto que el ejercicio del derecho a la información permite a los ciudadanos participar de manera activa en una sociedad democrática a través de la rendición de cuentas.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) recoge aspectos relacionados con la participación ciudadana. En este

sentido, nos dice que va a proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos. De igual forma, busca optimizar el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones y en la evaluación de políticas públicas. De esta manera, por mandato de ley, el InfoDF está obligado a promover la participación ciudadana, y no sólo garantizar el acceso a la información.

Este órgano garante concibe a las organizaciones de la sociedad civil como aliadas con las que se han implementado acciones encaminadas a la promoción del derecho de acceso a la información.

De igual forma, las organizaciones de la sociedad civil también coadyuvan en la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal por parte de los Entes Públicos.

La participación ciudadana busca mejorar el diálogo entre los ofertantes de información (que son todas las dependencias públicas y entidades que reciben recursos públicos) y los demandantes de ésta y potenciar los beneficios del ejercicio del derecho de acceso a la Información; esto es, que no se concentre solo en algunos sectores e incrementar el impacto de las políticas en materia de transparencia para la vida útil de las personas.

La transparencia se concibe como la actividad de hacer pública la información por diferentes medios, como es su publicación, como lo prevén las diferentes leyes en las obligaciones de oficio, y que en el caso del Distrito Federal no basta con la sola publicación en Internet, sino que exige a los entes obligados a detentarla de manera física en virtud de que no todas las personas tienen acceso a los medios tecnológicos.

Sin embargo, ¿la información pública de oficio ayuda a resolver las necesidades de los ciudadanos y generar mayor confianza en el gobierno?. La respuesta es sí, por contener información que resulta ser de interés general de las personas.

La publicación de información pública de oficio es una manera de incorporar a las personas en el proceso de transparencia, en la que además se le faculta para solicitar información que sea de su interés y con la que pueda beneficiarse. Así ante el incremento de solicitudes de acceso a la información se puede advertir una mayor participación ciudadana, en la que no se debe perder de vista el aspecto cualitativo de la información.

A fin de favorecer la transparencia y el efectivo acceso a la información pública gubernamental, el InfoDF ha implementado diferentes mecanismos para informar a las personas la existencia y utilidad del derecho de acceso a la información pública.

En un primer momento, las solicitudes de información se presentaban de manera personal ante las oficinas de los entes, lo que reportó una serie de inconvenientes. Por ello, se implementó el sistema electrónico INFOMEX-DF, con el que se beneficia a un mayor sector de la sociedad (25%).

Posteriormente se instrumentó el TEL-INFODF mediante el cual se pueden presentar en el Distrito Federal solicitudes de información vía telefónica y dar seguimiento en el mismo medio.

De igual forma, este año se incorporó la tecnología SMS, a través del cual se envían avisos del sistema electrónico INFOMEX-DF y el próximo año se habilitará la posibilidad de presentar solicitudes de información en la misma vía y recibir respuesta, las cuales se acotarán a un determinado número de caracteres.

También se han tomado medidas para mejorar la información de oficio publicada en los portales de internet de los distintos entes públicos, por medio de programas que permiten el manejo de la información. En este sentido se emitieron una serie de criterios y metodologías para perfeccionar la calidad de los portales de internet. De esta manera el InfoDF ha hecho un trabajo de acompañamiento a los entes públicos para vigilar el cumplimiento de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Por otro lado, el InfoDF de manera conjunta con las organizaciones no gubernamentales, ha llevado a cabo la difusión y utilidad del derecho de acceso a la información entre la sociedad; financiando proyectos que desarrollan distintas organizaciones de la sociedad civil con diversos sectores ciudadanos y que a partir del ejercicio de este derecho se puedan defender otros derechos. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil se han dado a la tarea de trabajar y enseñar a la sociedad la utilidad del derecho de acceso a la información para poder acceder a algún programa social.

También se han instalado las Mesas de Diálogo en las que se sentaron a dialogar distintas organizaciones de la sociedad civil, como representantes de la ciudadanía, con las autoridades, en las cuales se expusieron las necesidades de los demandantes de la información. Un claro ejemplo de los resultados arrojados de este ejercicio es el programa piloto de Ministerios Públicos Transparentes en el Distrito Federal, mediante el cual se instalaron pizarrones electrónicos en los que se informa la situación jurídica de las personas detenidas.

Otro resultado de las Mesas de Diálogo es el portal de Medio Ambiente, considerado como el primer portal temático ciudadano que publica distinta información de interés de las personas.

El InfoDF también ha salido a la calle, llevando información personalizada a la gente a través de jornadas delegacionales, centros de atención y la instalación de la primera Feria de la Transparencia, en la que participaron 10 mil personas.

Otra herramienta que se está desarrollando de manera conjunta con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es la Ventana Única de Transparencia y en la que se pretende que esté toda la información. También se va a instalar una red social de la transparencia con todas las características de la web 2.0 para llegar de esta manera a otro público.

El ejercicio del derecho a la información ha dado lugar a distintas historias de la transparencia, dentro de las cuales un comerciante logró descubrir a un inspector falso; donde también se retiró un comercio en la vía pública que no contaba con permisos; en las delegaciones se retiraron máquinas expendedoras de dulces al no existir licencias o contratos para su instalación; se logró el acceso a expedientes judiciales, laborales y médicos; se obtuvo información sobre permisos, licencias, concesiones y usos de suelo; el costo de la obra del segundo piso del Periférico; la forma de financiamiento y costo de la instalación de las playas y pistas de hielo en el Distrito Federal; los montos recaudados por concepto de pago de predial y cómo se calcula el costo del predial que se cobra; conocer las zonas de mayor riesgo en materia de seguridad pública; los estados financieros de entidades públicas; las personas afectadas por la construcción de la Línea 12 del metro.

Dentro de los retos para los entes públicos del Distrito Federal se encuentra mejorar la infraestructura de las oficinas de información pública y la preservación y organización de archivos.

Para alcanzar el potencial de la transparencia como instrumento que permita optimizar las decisiones públicas, combatir la corrupción y mejorar la calidad de la vida de las personas, es indispensable que continuemos avanzando y profundizarlo en esta nueva generación, y que éste círculo virtuoso sea cerrado con el perfeccionamiento de la aplicación de las sanciones que devienen de las presuntas violaciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Esto en virtud de que, si bien es cierto, el órgano garante del tema, cuenta con las facultades para presumir esas sanciones, no las puede aplicar, sino que ésta es una actividad específica de los órganos internos de control, que responden a otra lógica administrativa.

Es necesario que la transparencia se vincule con otras políticas de evaluación del desempeño, presupuesto por resultados, participación, ciudadanía, fiscalización y control del gasto público, transformándose así en una de las herramientas más importantes para combatir la corrupción.





## El caso de los subsidios al campo

Fundar, Centro de Análisis e Investigación es una organización que participa en la cosa pública con información, haciendo evidencia basada en evidencia. Sus actividades se encuentran encaminadas a influir, en mayor o en menor medida, en los institutos de acceso a la información.

A nivel federal, en el proyecto de subsidios al campo en México, se advirtió que son instrumentos de política pública, entendida esta como las acciones de gobierno que en una democracia son sujetas al escrutinio público, lo que se logra a partir de la transparencia. De igual forma, el dinero con el que se financian los subsidios, al provenir del gasto público, también es susceptible de ser fiscalizado por los ciudadanos por tratarse de dinero público que nos pertenece a todos.

En una democracia, cualquier representado tiene derecho a conocer cómo se gastan los recursos, lo que se logra a partir de información precisa, derivada de una efectiva rendición de cuentas.

En este sentido, Fundar busca ejercer los derechos de los ciudadanos a través de la reflexión sobre los instrumentos de política pública, es decir, investigar quién y cómo administra estos instrumentos. Una política pública es una acción de gobierno dirigida a la solución de un problema específico.

Dichos instrumentos pueden ser analizados desde la tendencia del gasto, la racionalidad de la toma de decisiones de quién decide, por qué decide, lo que decide en función de qué, etcétera. Este análisis se puede hacer a partir del acceso a la información.

Una de las políticas públicas adoptadas por el gobierno federal es la implementación del programa federal PROCAMPO, que se instauró después de 1994, ante la apertura comercial en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Es un programa dirigido a los campesinos pobres que están excluidos del circuito de financiamiento.

PROCAMPO buscaba, entre otras cosas, la reconversión productiva que se circunscribía a la extensión de la tierra que se podía apoyar y cuyo límite se determina en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las dimensiones que se entienden por propiedad privada y pequeña propiedad.

\* Licenciado en Derecho por el Tecnológico de Monterrey (Campus Monterrey) se especializó en Derechos Humanos y Procesos de Democratización en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Cursó estudios de Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor de Derecho de la Información en la Universidad Iberoamericana. Actualmente es Director Adjunto de FUNDAR.

Como resultado del PROCAMPO, entre 1994 y 2008 se asignaron 143 mil 189 billones 074 mil 813 pesos, para un promedio de 2 millones 200 mil beneficiarios, según el padrón original del programa que buscaba cubrir el PROCAMPO. Sin embargo, en 2007 hubo 2,594,582 beneficiarios, estos son los folios que corresponden a personas físicas y morales y 16,033,000 fue el presupuesto del PROCAMPO para 2009. Es de destacar que estos son números oficiales. Esta es la primera mirada que se tenía del PROCAMPO hasta antes de que FUNDAR iniciara el proyecto.

Si se revisaba la página electrónica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), órgano desconcentrado que ejecuta el PROCAMPO, se observaba una gran cantidad de información sobre el programa, misma que debía ser analizada.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

En este sentido, Fundar se inscribe en un movimiento global que busca la transparencia de los subsidios, los cuales son instrumentos creados para solucionar un problema. También son sujetos de captura por los poderes políticos y económicos, lo que genera en la forma en la que se distribuyen los recursos públicos. Se trata de una realidad que no sólo está en México, sino que se extiende a Estados Unidos, Inglaterra, y

muchos países de la Unión Europea y a Japón; donde los subsidios terminan siendo capturados por personas que secuestran los órganos de distribución y por cámaras agroindustriales, etcétera.

Claros ejemplos son Estados Unidos, donde el *Environmental Working Group*, que es una organización global pionera de este tipo de análisis, empezó a sistematizar cómo se gastaban los subsidios en el país y encontró que había personas en *Beverly Hills*, California, recibiendo subsidios al campo. En Inglaterra se identificó que la familia real, recibía subsidios al campo.

En este contexto, el tema de asignación de los subsidios se ha convertido en un problema global, por lo que están emergiendo algunas soluciones globales, como el caso de FUNDAR que en conjunto con la Universidad de California y la Asociación Nacional de Empresas de Productores Comercializadores de Productos del Campo, realizaron el estudio correspondiente en México.

El objetivo específico del estudio es transparentar los padrones de beneficiarios e identificar quién, cuánto, en dónde y por qué recibe el apoyo. También promover la rendición de cuentas por parte de las dependencias e incidir en los procesos de toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de los pequeños y medianos productores rurales. Esta información se obtuvo a partir de 30 solicitudes de acceso a la información y 16 recursos de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), de los cuales se obtuvo cerca de 70 millones de campos de información en Excel sistematizados.

El proyecto alcanzó una amplia cobertura mediática que da la posibilidad de ejercer las libertades de opinión y de expresión, y que ha permitido la formación de un subsidio al campo más humano y bastante más entendible.

El estudio permitió identificar que el primer 10% de los beneficiarios del PROCAMPO se quedaban con más del 57% de los recursos que se distribuyen. De igual forma, se advierte que del presupuesto federal de 16 millones 33 mil pesos entre 2 millones 200 mil beneficiarios. Sin embargo, hay beneficiarios que han recibido cerca de 100 millones de pesos y hay personas que recibieron apoyos a 570 hectáreas, cuando el límite que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de 100 hectáreas.


En este sentido, se concluye que las organizaciones sociales tienen un alto potencial transformador de los asuntos públicos. Son actores vigorosos con capacidad de movilización de la opinión pública, capaces de plantear cuáles podrían ser las transformaciones que se tienen que incorporar al modelo de gobierno y de política pública.





# PANEL

**CONVIVENCIA DE LA TRANSPARENCIA  
CON LA AUTONOMÍA DE LOS SINDICATOS**



**Fernando Espino Arévalo  
Minerva Hernández Ramos  
Santiago Creel Miranda  
Arturo Alcalde Justiniani  
María Marván Laborde**



## Fernando Espino Arévalo\*

### El reto de la transparencia pública para el sindicalismo mexicano

Por muchos años la sociedad mexicana ha demandado que se transparenten los manejos administrativos de los sindicatos. Esto, ante la suspicacia o la eventualidad de denuncias presentadas por los trabajadores, miembros de una organización sindical, por la presunta corrupción en el manejo de los recursos económicos y del patrimonio de la organización sindical a la que pertenecen.

La legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal abordó ya el tema, de alguna manera, al establecer la obligación de los sindicatos de informar a las dependencias públicas de las que reciban recursos sobre el destino y uso de los mismos.

Al respecto, el 8 de mayo de 2008 se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), la cual entró en vigor sesenta días después de su publicación y en cuyo artículo 30 se prescribe:

“... Toda persona moral, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o cualquier otra análoga que reciban recursos públicos por cualquier concepto, exceptuando las cuotas sindicales, deberán proporcionar a los entes público de los que reciban la información relativa al uso, destino y actividades que realicen con tales recursos”.

La transparencia en el manejo de los recursos que forman parte del patrimonio de los sindicatos constituye un reto para éstos, en la medida en que deban romper con la inercia de los años de opacidad, toda vez que la autonomía de que gozan los sindicatos les permiten reservar información sobre su administración exclusivamente para sus afiliados.

No obstante, es preciso que los alcances de la transparencia en el ámbito sindical se reglamente de manera tal, que no se contravengan las disposiciones en materia de autonomía sindical, y que tal reglamentación se exprese en una legislación laboral de carácter federal por así estar previsto en la norma constitucional.

\* Es Ingeniero Electricista por la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica del Instituto Politécnico Nacional. Actualmente funge como Presidente de su Comité Nacional de Vigilancia y, se ha desempeñado como Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sistema de Transporte Colectivo METRO. Ha sido en dos ocasiones Diputado Federal y dos veces Diputado Local ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Actualmente es Diputado Federal Suplente. Fue fundador de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), de cuyo primer Comité Ejecutivo Nacional fue Presidente Colegiado.

Asimismo, deberá de precisarse los límites de una transparencia que debe ser benéfica para los agremiados de los sindicatos. A tal efecto, es menester que definan los sujetos con interés jurídico que pueden tener acceso a la información sobre la administración sindical.

Debemos convenir en la necesidad que existe de que los sindicatos manifiesten disposiciones para transparentar el uso y destino de los recursos económicos que reciben de la administración pública federal, dejando a salvo la garantía de autonomía que les asiste. Pero también debe establecerse normativamente en la legislación laboral de carácter federal, y no a través de una legislación no laboral y de carácter local, como en el caso de la LTAIPDF, ya que ello implicaría violación a las disposiciones constitucionales y legales en materia de trabajo.

Se puede asegurar que se violenta la garantía de seguridad jurídica de los sindicatos con las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, porque en su artículo primero se establece que el ejercicio del derecho a la información comprende difundir, investigar y recabar información pública, mientras que el artículo 30, antes transcrito, obliga a las organizaciones sindicales a informar sobre el uso, destino y actividades que realizan con los recursos que reciben de las instituciones públicas. Lo que significa que se pone a los sindicatos en situación de difusión e investigación pública de sus manejos administrativos, en contravención a lo que dispone el artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza plena autonomía en el manejo administrativo de tales recursos.

El artículo 359 de la Ley Federal de Trabajo estipula:

“...los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción”

Por su parte, el artículo tercero del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Senado de la República en 1950, y vigente en nuestro orden jurídico desde 1951, prevé esta misma autonomía agregando que “... las autoridades deben abstenerse de toda intervención que violenten tal garantía...” “El precepto anteriormente señalado indica:

“...Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de garantizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.”

El Comité de Libertad Sindical de la OIT en torno a las disposiciones que obligan a los sindicatos a dar cuenta del uso de sus fondos sindicales ha resuelto:

*“Una disposición que reserve al gobierno el derecho de verificar los fondos sindicales es incompatible con el principio generalmente aceptado de que*



*los sindicatos deben tener el derecho de organizar su administración y de las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”*

De acuerdo con lo previsto en el Convenio 87 de la OIT, y en la legislación nacional en materia sindical, no podría exigirse de los sindicatos que informen del uso, destino y actividades que realicen con los recursos que obtengan de su patrón aunque éste sea un ente público sin que se vea afectada su autonomía, y más aún, si tal información constituye, como se indica en el artículo primero de la LTAIPDF, la difusión e investigación de la información interna del sindicato por cualquier persona ajena al mismo, es decir, sin interés jurídico que lo justifique.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Las dependencias o entidades de la Administración Pública, en las negociaciones laborales con sus trabajadores o sindicatos de trabajadores, no actúan como autoridad pública porque en ese rol sólo son patrones y las prestaciones convenidas con las organizaciones sindicales no forman parte del derecho administrativo, sino del laboral. En tal virtud, tales prestaciones o bienes no son susceptibles de ser fiscalizadas por personas distintas a los sindicalizados.

A mayor abundamiento, la LTAIPDF se sustenta en una disposición constitucional inexistente, puesto que en su artículo primero indica que “el presente ordenamiento contempla los principios y bases establecidos en el segundo párrafo del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, siendo que no existe el segundo párrafo del artículo citado.

Por cuanto hace a las disposiciones de la LTAIPDF que impone la obligación a cargo de los sindicatos, es menester señalar que la materia sindical es de naturaleza laboral y de competencia federal; lo que implica que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se atribuyó facultades expresamente consignadas en la Constitución a favor del Congreso de la Unión.

En efecto, en 1929 se federalizó la materia laboral, es decir, se suprimió la facultad de legislar en esa materia para las legislaturas locales, y a cuyo efecto se modificaron los artículos 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que corresponde sólo al Congreso de la Unión legislar en materia laboral.

De acuerdo con estas normas constitucionales, la Asamblea Legislativa carecía de facultades para legislar en materia sindical, toda vez que la figura jurídica de los sindicatos y la regulación de sus responsabilidades y facultades se encuentran contempladas en la legislación laboral de carácter federal, y en esta materia sólo puede legislar el Congreso de la Unión.

Por otro parte, la Ley Federal del Trabajo (LFT), reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, prevé en su artículo 373 la obligación de los sindicatos de informar a sus agremiados sobre la administración del patrimonio sindical; mientras que el artículo 377, del mismo ordenamiento, establece las obligaciones generales de los sindicatos. En ninguna de estas normas u otras de la misma legislación se establece obligaciones de informar a la autoridad sobre el uso o destino del patrimonio sindical.

Debemos reiterar que resulta útil y necesario que los sindicatos estén dispuestos a contribuir en la transparencia del manejo de los recursos que forman parte de su patrimonio, y puesto que los recursos que obtienen de parte de los patrones de la Administración Pública como prestaciones laborales constituyen en parte su patrimonio.

El artículo 30 de la LTAIPDF que obliga a los sindicatos a informar a la entidad pública de la que reciben recursos sobre el uso, destino o actividad, representan un exceso en la facultad legislativa de la IV Legislatura de la ALDF, por no estar facultada para legislar en materia laboral, a la vez que constituye un acto de autoridad ilegal e inconstitucional del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al ordenar la publicación de la citada ley y, consecuentemente, un acto ilegal e inconstitucional del Directo de la Gaceta Oficial del Distrito Federal que la publicó.

Resulta cuestionable también que el artículo sexto de la LTAIPDF le otorgue facultades al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) para interpretar y hacer prevalecer su interpretación respecto de una normatividad del derecho internacional, contra todo criterio constitucional, legal y jurisprudencial existente al respecto.

La norma citada dispone para la interpretación de esta ley, el derecho de acceso a la información pública se entenderá conforme a la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales respectivos.

En el caso de que cualquier disposición de la ley o de los tratados internacionales aplicables en la materia pudiera tener varias interpretaciones, deberá prevalecer a juicio del Instituto aquella que proteja con mejor eficacia el desarrollo de acceso a la información pública.

De conformidad con tal disposición, el InfoDF podría interpretar que las disposiciones de la LTAIPDF prevalecen sobre la del Convenio 87 de la OIT, que es un tratado internacional, lo que contraviene las disposiciones del artículo 133 de la Constitución, cuyo texto expresa:

“... esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda Unión. Los jueces de cada estado se agregarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o leyes de los estados...”

En nuestro concepto, la interpretación sobre la prevalencia de las normas internacionales corresponde a los tribunales del Poder Judicial de la Federación. En tanto, que las disposiciones en materia de transparencia que se contienen en la LTAIPDF con relación a los sindicatos deberán adecuarse para no contravenir las disposiciones del Convenio 87 de la OIT e incorporarse en el cuerpo de la Ley Federal del Trabajo, en el ámbito de la competencia del Congreso de la Unión.

Que quede claro que no estamos en contra de que los representantes sindicales transparenten el manejo administrativo de los bienes de la organización sindical. Pero a efecto de no violentar la autonomía sindical ya contemplada en la legislación laboral y en el Convenio 87 de la OIT, consideramos que los sujetos con interés jurídico para conocer la administración sindical son los agremiados y no las personas ajenas al sindicato, por lo que deberá de establecerse en la legislación laboral la obligación de las directivas sindicales de poner a la disposición de sus agremiados la información detallada y suficiente en torno a la administración de los recursos financieros y el patrimonio de los sindicatos.



## Minerva Hernández Ramos\*

### El proyecto de Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

La normatividad no es la única práctica que define la transparencia, sino el diseño institucional y también algunas prácticas y operaciones no sólo de carácter institucional, sino derivados de la sociedad civil que intervienen en lo que entendemos por transparencia.

#### **Antecedentes**

En este orden de ideas, el 19 de febrero de 2008 sometí a la consideración del pleno del Senado de la República la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XIV al artículo 2 y se reforma el artículo 4 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Trabajo y Previsión Social; y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores.

El objetivo fundamental de esta iniciativa era facultar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para que en el ámbito de su competencia pueda fiscalizar a los sindicatos que reciban recursos públicos de la Federación a través de la figura de los donativos públicos.

Hasta antes de la abrogación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ésta contemplaba la posibilidad de que la ASF de fiscalizar a aquellos sindicatos que recibieran recursos públicos de la Federación. No obstante, dicha facultad no estaba claramente precisa en la Ley, por lo que el espíritu de la iniciativa era establecer este alcance. Sin embargo, en la expedición de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de mayo de 2009 se recoge este planteamiento al precisar en su artículo segundo que toda persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales será fiscalizada por la ASF.

\* Es Licenciada en Contaduría Pública y Maestra en Administración Pública Estatal y Municipal por la Universidad Autónoma de Tlaxcala; miembro del Partido de la Revolución Democrática, ha ocupado los cargos de Diputada Federal y Senadora. Fue electa Diputada Federal plurinominal a la LIX Legislatura de 2003 a 2006. Actualmente es Senadora por Tlaxcala para el período que concluye en 2012.

## **Marco Jurídico**

Como bien se sabe, la figura de los sindicatos se encuentran contemplada en el artículo 123 de la Constitución mexicana, que señala en el apartado “A”, fracción XVI, que tanto los obreros como los empresario tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones de profesionales, etcétera; y en el apartado “B”, fracción X, señala que “los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes”.

Por otro lado, el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo define al sindicato, como “la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses”, de lo anterior, podemos desprender que los trabajadores y patrones tienen el derecho de constituirse en sindicatos, sin necesidad de autorización previa.

Los sindicatos de trabajadores pueden ser gremiales, de empresa, industriales nacionales de industria, de oficios varios; los sindicatos de patrones pueden ser los formados por patrones de una o varias ramas de actividad; y nacionales los formados por patrones de una o varias ramas de actividades de distintas Entidades Federativas.

El artículo 371, fracción XI de la Ley Federal de Trabajo, establece que los estatutos de los sindicatos contendrán normas para la administración, adquisición y disposición de los bienes patrimonio del sindicato.

Actualmente, los sindicatos reciben recursos de la Federación vía el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de donativos regulados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece en su artículo 10 que “las dependencias y entidades podrán otorgar subsidios o donativos, los cuales mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia, siempre y cuando se otorguen en los términos de establecidos en la Ley de la materia y su Reglamento”.

Entre los lineamientos previstos en estos marcos jurídicos se encuentra que dichos recursos se identificarán específicamente en una subcuenta, misma que deberá reportarse en los informes trimestrales, conforme lo dispone el Reglamento, identificando los ingresos incluyendo rendimientos financieros del periodo, así como su destino y saldo.

### **Datos estadísticos**

De acuerdo con los datos estadísticos publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito al Público (SHCP), al corte del cuarto trimestre de 2007, en el Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, varias dependencias gubernamentales otorgaron diversos donativos a sus sindicatos:

- La Secretaría de Relaciones Exteriores que otorgó al Sindicato de

Trabajadores de la propia Secretaría, con cargo a la partida presupuestal 7505, un apoyo para la realización del 1er. Congreso General Extraordinario, por un monto de 600 mil pesos.

- La Secretaría de Economía otorgó al Sindicato de Trabajadores de la propia Secretaría con cargo a la partida presupuestal 7505, ayuda al Sector Social por un monto de 4.1 millones de pesos.
- La Secretaría de Trabajo y Previsión Social otorgó al Sindicato de Trabajadores de la propia Secretaría, con cargo a la partida presupuestal 7505, un apoyo para celebrar el Día del Trabajo por un monto de 354 mil pesos y 95 mil pesos como apoyo para el Décimo Séptimo Congreso Nacional Ordinario.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) otorgó al Sindicato de Trabajadores de la propia entidad, con cargo a la partida presupuestal 7505, apoyo Social por 10 millones de pesos.

Al corte del cuarto trimestre de 2008 varias dependencias gubernamentales otorgaron diversos donativos a sus sindicatos:



**Fuente:** 3<sup>er</sup> Seminario Internacional

- La Secretaría de Economía otorgó al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Economía, con cargo a la partida presupuestal 7505, entregó un total de 7.6 millones de pesos para Programar y organizar eventos deportivos, sociales, culturales y recreativos en beneficio del desarrollo integral de los trabajadores de base y al Sindicato Nacional Independiente de los Trabajadores de la Secretaría de Economía otorgó bajo la misma partida presupuestal, 170 mil pesos para programar y organizar eventos deportivos, sociales, culturales y recreativos en beneficio del desarrollo integral de los trabajadores de base de dicha Secretaría.
- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social otorgó 12.2 millones de pesos al Centro Sindical de Estudios Superiores de la CTM, A.C., bajo la partida 7505 para apoyar en los gastos de operación del Centro Sindical, y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría otorgó, bajo la misma partida, 350 mil pesos para el apoyo de la celebración del 1° de mayo de 2008.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) otorgó al Sindicato Nacional de los Trabajadores del ISSSTE, bajo la partida 7505, 9 millones de pesos para Seguridad Social, siendo esta aportación la menos transparente que se otorgó en 2008, ya que no se informa con precisión el destino de los recursos.

De los anteriores datos estadísticos podemos observar con preocupación que, a pesar de que el Ejecutivo Federal a principios del 2009, anunció un programa de racionalidad y austeridad presupuestaria, no obstante, se siguen dilapidando los recursos de la Federación. Desde luego que las actividades que realizan los sindicatos son importante para el desarrollo integral de sus agremiados, sin embargo, en medio del entorno económico que se vivió en ese año, estos recursos hubieran podido ser mejor aprovechados, y haber sido aplicados en programas sociales.

Como se observa, son considerables los recursos económicos que los sindicatos reciben de la Federación, no obstante al revisar las páginas electrónicas de algunos sindicatos como el Nacional de Trabajadores de la Educación, encontramos falta de transparencia ya que no se encuentran publicados sus estados financieros, ni los recursos que reciben a través de la Federación vía donativos o el caso del Sindicato de Nacional de Trabajadores del Seguro Social, que tampoco publica información financiera al respecto.

### ***Alcances de la reforma***

Si bien es cierto los sindicatos desde el punto de vista jurídico son asociaciones de trabajadores o patrones, tanto del sector público como privado cuya finalidad es la defensa de sus respectivos intereses, estamos desde luego en presencia de personas tanto de derecho público como privado, atendiendo según sea el caso a su naturaleza jurídica donde el gobierno no tendría alguna injerencia con respecto a su administración pues estaría transgrediendo sus derechos elementales; sin embargo, en el caso de que estos reciban ingresos públicos, aquí sí, el Estado tendría facultades para determinar en qué condiciones o circunstancias se otorgan y lo cierto es que en



la práctica los sindicatos han sido poco transparentes en cuanto a su administración de recursos bastaría recordar lo sucedido recientemente al sector minero, por lo que es necesario transparentar los recursos económicos que reciben de la Federación.

La sociedad actual exige mayor transparencia en el ejercicio de su actuar no sólo en la administración, sino también en el ejercicio de sus funciones y uno de esos cambios importantes fue p el fortalecimiento de las atribuciones del Órgano Superior de la Federación en materia de transparencia.

Por estas razones, considero que dichos cambios y las nuevas atribuciones establecidas en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación coadyuvará a los esfuerzos de transparentar y fiscalizar mejor los recursos públicos, más aún cuando se trata de figuras tan importantes en la administración pública como son los sindicatos.



Fuente: 3er Seminario Internacional



## Santiago Creel Miranda\*

### Transparentar el manejo de los recursos públicos de los sindicatos públicos

Un sistema democrático es aquel en aquel donde se permite a todos sus integrantes tomar decisiones. Es decir, un sistema democrático es, para decirlo de una forma sencilla, donde muchos deciden bajo las reglas que ellos imponen.

No cabe duda que la información en el sistema democrático se convierte una pieza fundamental. ¿Por qué? Porque a mayor información, se abre el espectro para la toma de decisiones, se fortalece la libertad y, por lo tanto, se pueden tomar decisiones de mayor calidad. No se puede ver a la democracia aislada, en un mundo teórico, sino que se tiene que traducir en el mundo real de la libertad, y la libertad significa optar o decidir.

También el sistema democrático implica responsabilidades, quién es responsable de qué y cómo se ejerce esa responsabilidad, por lo tanto, la información se vuelve no solamente necesaria para tomar las decisiones en las cuestiones públicas, sino también es fundamental en el proceso de rendición de cuentas.

En el contexto particular de la iniciativa que se ha presentado a la Cámara de Senadores, se tiene que tomar en cuenta el mundo sindical, el mundo gremial y no cabe duda que el proceso de transición de México ha avanzado. Pero, sin duda, han quedado rezagados en la transición democrática los gremios, fundamentalmente, los sindicatos públicos del país.

Los sindicatos públicos todavía se rigen bajo los preceptos del viejo régimen, los cuales atienden al corporativismo, a la opacidad, a la corrupción, a la riqueza inexplicable de muchos de sus dirigentes. Son precisamente esas las razones por las que se presentó esa iniciativa, para transparentar el manejo de recursos públicos del país.

Esa iniciativa se inserta en el proceso de transición democrática del país, a fin de que no solamente los sindicalizados puedan tomar mejores decisiones, y exigir la rendición de cuentas, sino que toda la sociedad, en general, pueda conocer lo que pasa en los sindicatos públicos, en cuanto al manejo de los recursos públicos.

\* Fue consejero ciudadano del Instituto Federal Electoral de 1994 a 1996, posteriormente fue diputado federal de 1997 a 2000 hasta ser designado Secretario de Gobernación del gobierno de Vicente Fox del 1 de diciembre de 2000 al 1 de junio del 2005. Fue electo Senador y asumió el cargo el 1 de septiembre de 2006, siendo designado coordinador del Partido Acción Nacional y Presidente del Senado de México, posiciones en las cuales fue sustituido por Gustavo Madero Muñoz el 10 de junio de 2008.

El proceso de fiscalización y de transparencia en el país ha tomado un recorrido relativamente largo. Es de recordar las discusiones de la LVII Legislatura, en 1998, cuando se debatía sobre la necesidad de transformar la Contaduría Mayor de Hacienda en una entidad autónoma que pudiera depender de la Cámara de Diputados, y generar una fiscalización de mayor calidad para el país. Finalmente, en ese año, se aprobó lo que hoy se conoce como la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El Poder Constituyente reformó la Constitución en ese año. Al redactar el dictamen de esa reforma constitucional se establecieron, con toda precisión, los alcances de la fiscalización en nuestro país con respecto a los recursos públicos. No se quería que existieran ninguna duda de cuáles fueron esos alcances al establecer:

*Acreditar el recto y correcto ejercicio de todos los recursos públicos federales, sea que hayan sido asignados a los Poderes de la Unión, a las entidades públicas del Gobierno Federal, incluso a las no sectorizadas y con autonomía e independencia para el desempeño de sus propias funciones sustantivas.*



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

En conclusión, el ente técnico de fiscalización perteneciente a la Cámara de Diputados estará encargado de revisar y fiscalizar a todas las personas físicas o morales, privadas o de carácter público que manejen recursos de la Federación; esto incluye,

desde luego, la fiscalización de los recursos federales manejados por los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

Es decir, las facultades que tiene la ASF son tan amplias como sean los recursos públicos, y tiene la capacidad de fiscalizar esos recursos públicos donde se encuentren: en un contrato de obra en la universidad pública y, por lo tanto, también en los partidos políticos.

En el año 2002 se abordó lo que es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en donde se establece con claridad el principio de máxima publicidad a todos los entes gubernamentales.

A once años de que se creó la ASF y a siete años de que se emitió la LFTAIPG, es tiempo de avanzar ahora sobre el camino de los sindicatos públicos. En concreto, ¿qué se plantea en la iniciativa? En primer lugar, que los sindicatos públicos sean sujetos obligados indirectos. ¿Por qué indirectos? Por el hecho de que no son entes gubernamentales sujetos de la ley, sino que sería a través de éstos que se instrumentaría el proceso de acceso a la información de los sindicatos públicos.

¿Cuándo se daría esto con respecto a todos los recursos públicos que manejen los sindicatos? ¿Cómo se haría? Se llevarían registros contables, administrativos, separados e independientes de las cuotas o de las aportaciones sindicales, de tal manera que se supiera exactamente qué se está haciendo con los recursos públicos y los informes tendrían que contener cuando menos lo siguiente:

- Los montos entregados.
- Los objetivos de la entrega.
- El uso y destino de los recursos federales.
- La obligación a cargo de los sindicatos de los servidores públicos de llevar registro contable y administraciones de los recursos federales, separados respecto de las cuotas o aportaciones o cualquier otra fuente de ingreso.

Ahora bien, con esta iniciativa no se afecta la autonomía sindical por lo siguiente: la autonomía es la libertad de poder decidir para cuestiones internas dentro del sindicato público, esto tal como lo menciona la Ley Federal de Trabajo.

La transparencia fortalece esa autonomía sindical, no la debilita ya que quien es integrante del sindicato va a contar con mayor información para poder decidir y tomar mejor su decisión. Además, desde el punto de vista del interés jurídico, los contribuyentes del país, los que contribuyen con recursos al erario público, tiene todo el derecho de conocer el destino que se está dando al pago de sus impuestos.



## Arturo Alcalde Justiniani\*

### La transparencia sindical, un tema fundamental para la vida democrática del país.

La secrecía ha sido un elemento clave dentro del sistema corporativo del cual se hizo mención en los anteriores apartados. Por esa razón, la transparencia viene como una noticia muy alentadora para que buena parte de estas instituciones recuperen su vigencia, y los trabajadores y la sociedad en general puedan participar en ese proceso.

Se trata de un tema que es clave para el ejercicio de la libertad y democracia sindical, y como consecuencia la posibilidad de tener una concertación legítima en el mundo laboral, que es el instrumento privilegiado para mejorar las condiciones de trabajo y de vida, y que permite los pactos en el seno de los centros laborales con políticas públicas.

De tal manera que la transparencia es, en efecto, una condición central para que los trabajadores puedan, ejercer sus derecho frente a sus organizaciones y sus liderazgos. Pero no se limita a ese ámbito, sino que tiene una dimensión mucho más amplia que abarca el tema de las relaciones de los sindicatos con los empleadores, con el Estado, en el fuero interno y con la sociedad.

La autonomía, como tal, da la posibilidad de autogobierno. Esta posibilidad de organizarse con libertad en nuestro país resulta esencial, ya que buena parte de las limitaciones y restricciones que viven los sindicatos no devienen exclusivamente de sus liderazgos, sino que, tienen su origen en su relación con los empleadores.

Un elemento clave para caminar en esta historia de cómo México ha ido poco a poco recuperando espacios en el tema de transparencia es el siguiente ejemplo: hace muy pocos años era imposible prácticamente que un trabajador conociera cuál era el nombre de su líder sindical. Ahora ya no es así

Es de recordar el caso de Banco BANRURAL. Por ejemplo, si alguien se atrevía a preguntar sobre las cuotas en una asamblea, esto le hubiera ocasionado el despido inmediato. Esa historia también se repetía cuando alguien acudía a la Junta de Conciliación y Arbitraje y preguntaba el nombre del sindicato al cual está afiliado, inmediatamente operaba, y opera todavía en muchos de estos tribunales, un mecanismo de autocontrol que considera que es peligroso que los trabajadores se

\* Licenciado en Derecho. Abogado laboralista. Asesor de varios sindicatos universitarios. Colaborador editorial del periódico La Jornada. Co-compiler (con Graciela Bensusan) del libro, Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo, México, Editorial Miguel Porrúa, 2000 y de capítulos en varios libros. Es uno de los grandes promotores en México de la Transparencia Sindical, y ha escrito diversos artículos sobre el tema, tales como "Transparencia Sindical", "Transparencia y Democracia en la Reforma Laboral", y múltiples columnas periodísticas sobre el tema.

enteren del nombre de su líder, de los estatutos, del padrón de socios, de las reglas de elección, de la duración de la directiva, ya no se diga del régimen financiero, que es uno de los aspectos que está a tratar.

Es una historia fascinante, en la que hay muchos elementos presentes. Es de tomar en cuenta esa decisión histórica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en el caso de UNIROYAL; precisamente la ponencia de la Comisionada María Marván Laborde, en el 2004, donde se llevó a cabo todo un razonamiento de por qué los trabajadores tenían derecho de acceder a los contratos colectivos y a los registros de asociaciones en el seno de los tribunales de trabajo, y de la propia Secretaría de Trabajo.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Esa resolución informó y, obviamente, generó un precedente valiosísimo que encontró a su vez resonancia en otros espacios. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal también fue pionera en su propio espacio, al empezar a poner en internet información que durante un largo período de tiempo se consideraba prohibida.



La idea central que prevalece en nuestra cultura laboral es que los trabajadores no tienen la capacidad de tomar decisiones, y que deben mantenerse los mecanismos de control y secrecía para mantener ese estado de control y subordinación a veces cobijado con protección en nuestro sistema.

Tenemos un riesgo de transitar por una dinámica hacia la transparencia que descuide cuáles son los límites bajo los cuales una organización sindical podría funcionar, y unos elementos, la diferencia entre sindicatos pequeños y sindicatos grandes. La diferencia entre unas ramas industriales y otras, la diferencia entre unas regiones y otras, y esto se debe porque algunas de las iniciativas de ley, la conocida Iniciativa Creel --que fue abordada en el apartado anterior), que ha sido muy bien acogida y ha generado, cuando menos, en el ambiente laboral un gran apoyo--, porque se considera central el que haya transparencia alrededor de los recursos públicos, aunque es un ámbito nada más de la vida sindical, el de los servidores público, sin embargo uno de los riesgos en la materia es que existen algunas iniciativas es que con la iniciativa de fortalecer esa transparencia, le otorguen excesivas cargas de trabajo a los sindicatos, por ejemplo, informes, documentos, instrumentos que en la práctica en los sindicatos pequeños sería muy difícil de cumplir.

Entonces, el riesgo es que haya un cierto grado de oposición a iniciativas tan valiosas cuando se podía haber centrado en el elemento fundamental, que es informar sobre los recursos, aunque no se establecieran todas estas cargas administrativas.

Ahora bien, es interesante el planteamiento realizado en el apartado anterior: el sujeto obligado indirecto, que es un concepto valioso, y lo que el Instituto Federal de Acceso a la Información ha establecido cuando hable de una persona jurídica de interés público. De tal manera que, no lo confundamos con un organismos obligado plenamente, porque además, esto ayuda a los enemigos de la transparencia para poder generar oposición a este tipo de iniciativas que preocupan mucho al sistema corporativo, que preocupan al sistema de control y que, obviamente, ha generado también mucho movilidad.

En otro orden de ideas, es importante dimensionar el alcance de la autonomía, la cual, efectivamente, es una capacidad de autogobierno, pero no se limita al liderazgo frente a los afiliados, es una autonomía frente al empleador. Un elemento clave, por ejemplo, en la contratación colectiva en México es que los patrones ponen a sus sindicatos, ésa es la regla de oro, ponen a sus sindicatos, firman con el que quieren y consideran tener el derecho de mantener el sindicato de su preferencia, y la secrecía en ese proceso clave.

Por esa razón, el apoyar a la transparencia laboral no es solamente una buena noticia para el mundo de los servidores público, sino para el conjunto del mundo laboral, y por esa razón hay iniciativas, como la de la senadora Minerva Hernández.

La transparencia no solamente da información para pegarle a otro en el ejercicio de sus derechos, cuando es afectado, sino que es la posibilidad de transitar hacia un ejercicio pleno de responsabilidades en el mundo del trabajo, un uso racional de los recursos, una negociación y concertación responsable que es el corazón de cualquier sistema laboral.

En conclusión, poner las cosas en su lugar significa ubicar bien la naturaleza del sindicato y no excedernos, y que no hagamos criticable y eventualmente generemos oposición a estas iniciativas abordadas en los apartados anteriores. Hay que ubicar también otros temas, como el de los datos personales que puede generar el riesgo de que, por esa vía se regrese a la secrecía, sobre todo, en algún conjunto de instrumentos como son el registro de asociaciones, que es clave para este tema de la transparencia sindical.

Esto es finalmente un conjunto de complicidades, de tal manera que una filosofía de transparencia debe abarcar la totalidad del modelo; debe reconocer que es valioso y clave para no solamente el mundo laboral, sino como bien se señalaba, para la vida democrática del país. Y, sin duda alguna, todos los instrumentos internacionales que tenemos, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, la propia Ley Federal del Trabajo, de ninguna manera constituyen un obstáculo a este desarrollo autónomo de los sindicatos.

## María Marván Laborde\*

### La autonomía sindical y el IFAI

Sin lugar a dudas, una de nuestras preocupaciones como mexicanos, no nada más en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), es la reconciliación de los derechos fundamentales. Hoy se entiende que el derecho de acceso a la información es considerado un derecho fundamental garantizado por el Estado, en donde claramente se establece que las personas contamos con el derecho a conocer documentos que obran en las archivos del gobierno sin necesidad de expresar interés jurídico, simplemente por el hecho de que están en manos del gobierno la información es pública por definición, reservada por excepción.

Tenemos que darnos a la tarea de pensar el derecho de acceso a la información en relación con el artículo 123 de la Constitución, en relación con la libertad sindical y, desde luego, en con el derecho de asociación. La pregunta que, desde luego es válida, es si éstos se oponen o limitan entre sí.

Recordemos que sólo un derecho fundamental puede limitar a otro derecho fundamental y, en ese sentido, es donde pierden el carácter de absolutos.

Habría que preguntarnos aquí si la libertad de asociación supone, necesariamente, la secrecía o la privacidad de la membrecía, caso que no necesariamente es una condición indispensable, es decir, tenemos que entender al derecho de asociación el cual señala que ninguna persona puede ser castigada o discriminado por pertenecer a una asociación determinada, una asociación religiosa, un sindicato, sea ésta un partido político.

Sin lugar a dudas, en estos temas tenemos que ser responsables, tenemos que reconocer que existen ciertos límites al derecho de acceso a la información.

¿Qué parte de la información puede ser de libre acceso para cualquier persona?, ¿cuál es la información propia de los sindicatos que sólo concierne a los afiliados?

Tenemos que recordar que los sindicatos de organismos políticos, ciertamente tiene una patrona: la sociedad, y a ella debemos se le debe entregar cuentas. En el mismo razonamiento de por qué mi salario como servidor público tiene que ser público, pues siempre la respuesta siempre será porque el mínimo derecho conocer cuánto le paga a sus empleados, y los servidores públicos son empleados de la sociedad.

\* Actualmente es Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); obtuvo su doctorado por The New School For Social Research, New York; ha tenido diversos cargos públicos en el Estado de Jalisco.

Cuando se habla de transparencia, hay que plantear varias preguntas como: ¿Qué es lo que se debe de transparentar?, ¿frente a quién?, ¿por qué la transparencia es un valor a defender en las relaciones laborales?

La transparencia otorga ganancias democráticas para los trabajadores, desde luego, es necesario establecer estas áreas de transparencia.

En cualquier relación de trabajo (obreros y patronos, las élites obreras frente a los obreros miembros del sindicato, el Estado -obreros o trabajadores, obreros siempre se relacionan con la fábrica- el Estado frente a los sindicatos, las centrales obreras frente a los sindicatos y las centrales obreras frente al Estado) el Estado debe exigir espacios de transparencia.

Recordemos que hoy día, por ejemplo, en términos empresariales, las propias empresas tienen espacios de transparencia exigidos por la ley. Un ejemplo muy sencillo, no hay empresa que cotice en la Bolsa Mexicana de Valores sin transparentar su información financiera.

Porque las personas agremiadas quieren saber qué hacen sus líderes sindicales, quiénes son y ciudadanos que quieren saber cómo se gasta el dinero en los sindicatos de las paraestatales y en los sindicatos de los burócratas.

Un trabajador de UNIROYAL solicitó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el acceso a los documentos de la toma de nota. Esta dependencia le negó el acceso porque dijo que únicamente el líder sindical era quien podía consultar estos documentos.

En esa ocasión se determinó, justamente, que se le debería dar acceso a ese documento por la vía de datos personales, justamente por ser parte de este organismo. Es parte de su información, la parte de su asociación y así fue como el IFAL empezó a abrir este camino.

Desde luego, este órgano garante está consciente de la necesidad de la libertad sindical, la cual, es una parte de los valores fundamentales, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal del Trabajo y de los diversos instrumentos internacionales que ha suscrito nuestro país en la materia, donde está la sindicación libre, la autonomía y la pluralidad sindical.

La transparencia ayudará a que esto sea realmente una realidad en México, consagrando desde luego la libertad constitutiva de afiliación y de participación. Es de recordar que cuando se habla de autonomía no podemos hablar de autarquía o de posibilidad de que nadie revise lo que se hace.

Estamos en un México diferente, y en términos de transparencia hay avances que tenemos que rescatar. Uno de ellos es, por ejemplo, este registró en el sitio de internet de las asociaciones sindicales, en donde hay cuestiones que parecen muy sencillas, pero como ya se mencionó, hace tiempo no era de fácil acceso.

Este registro de sindicatos públicos y privados no vulnera absolutamente en nada la autonomía sindical; por el contrario, la fortalece. Por ejemplo, si yo laboro para la iniciativa privada y decido sindicalizarme y me entero que en el sindicato al que pertenezco hay cien personas. Pero días antes del proceso interno para elegir una nueva dirigencia, me entero que ahora somos cien mil sindicalizados, claro que tendré elementos para pensar que algo está mal.



**Fuente:** 3<sup>er</sup> Seminario Internacional

¿Eso está metiendo a la sociedad o al Estado en el proceso de elección de los sindicatos? Desde luego que no, le está dando posibilidad a los sindicalizados que frente a su empresa y líderes sindicales exijan sus derechos y transparencia, cosa que es también similar en lo que ha pasado en la transparencia de los partidos políticos.

Las solicitudes en materia sindical, se han hecho fundamentalmente frente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Junta de Conciliación y Arbitraje, y los propios organismos que tienen grandes sindicatos, como son PEMEX, el Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, la extinta Luz y Fuerza, FERRONALES igual en extinción, y desde luego, la Secretaría de Educación Pública.

La principal cuestión que ha abierto el IFAI ha sido la transparencia presupuestal, sin la cual no tendríamos, hoy en día, esa claridad sobre los donativos.

La gran mayoría de las transferencias directas, pactadas en los contratos colectivos, tienen propósitos específicos y evidentemente cantidades determinadas, y eso es importante que se sepa. Cuando se trata de sindicatos de organismos públicos es necesario que, tanto los agremiados como la sociedad conozcan el destino de los recursos, porque de los impuestos se le van a dar mil pesos a un sindicato para celebrar el Día del Niño, y solamente se usan de esos mil pesos diez en regalos y lo demás sólo Dios sabe donde se fue, creo que tenemos un problema.

Existen resoluciones que ordenan dar a conocer los contratos colectivos de trabajo, que hoy se pueden consultar en la página de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Un caso específico es el del sindicato de PEMEX. En ese recurso de revisión, que no llegó al amparo, se solicitaron las transferencias monetarias efectuadas en 2005, 2006 y la proyección para el 2007. Es un recurso que tomó mucho trabajo y tiempo al IFAI que se cumpliera, pero no hubo amparo. Finalmente, después de seis o siete meses se entregó la información, desglosada donde se especifico los gastos para el viaje del Comité Ejecutivo, apoyo económico para éste, ayuda para gastos de los festejos de Aniversarios de la Expropiación Petrolera, ayuda para gastos del Desfile del Primero de Mayor, en fin, una larga lista de conceptos.

A partir de ese recurso ha habido 16 recursos más sobre solicitudes hechas a PEMEX en relación con información de su sindicato. De éstos, 10 de los 16 han sido llevados al amparo. Están ya concluidos seis; donde se resolvieron dos a favor del IFAI; cuatro en contra de este órgano garante, pero sin entrar al fondo por lo que se obligó al sindicato a reponer el procedimiento.

El principal criterio que ha defendido el IFAI para defender la apertura de información es el siguiente: no se puede considerar reservada nada de la información que habla o que garantiza la transparencia en los actos de autoridad; y se ha utilizado, tanto en materia sindical como en cualquier otro tipo de materias.

Si hay un acto de autoridad, se tiene que abrir tanta información como sea necesaria para transparentarlo. Ése es el espíritu del fondo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Existe, desde luego, la preocupación de la garantizar la protección de los datos personales, pues se ha alegado en muchas ocasiones que la información de un sindicato no se puede entregar, en virtud de que se tiene que proteger los datos personales de los sindicatos.

Aquí hay una distinción que la ley nos marca claramente, y que no es una obviedad, el sindicato es una persona moral, pero de ninguna manera tiene datos personales porque ninguna organización tiene datos personales. La concepción jurídica de datos personales tiene que ver única y exclusivamente con personas físicas.

A manera de conclusión, los sindicatos son organismo de interés público. Hay ciertas analogías importantes entre el tratamiento que pueden y deben tener los partidos políticos y los sindicatos, el uso de recursos públicos exige rendición de cuentas y existen retos específicos que se nos plantean de la necesidad de defensa de los miembros del sindicato frente a su propia dirigencia.

México ha avanzado en términos de democracia y transparencia, y no podemos pensar que una buena transparencia sindical, una buena rendición de cuentas en relación a los sindicatos que reciben recursos públicos, vaya en detrimento de la libertad sindical y de la vida sindical. Se debe apostar al fortalecimiento y por las mismas razones la libertad y la autonomía sindical y la transparencia que suponen estas relaciones.








# PANEL

**TRANSPARENCIA Y ACCESO  
A LA INFORMACIÓN EN LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS Y LOS PROCESOS ELECTORALES**



**Lorenzo Córdoba Vianello  
Moisés Sánchez  
Gustavo Anzaldo Hernández  
Beatriz Camacho  
Fabiola Navarro**



## Lorenzo Córdova Vianello\*

### La democracia y la transparencia.

La democracia es el sistema político que mejor permite la convivencia civilizada y el procedimiento pacífico de las diferencias y, en este sentido, como sostiene Norberto Bobbio, permite decisiones revestidas del máximo consenso y el mínimo de violencia e imposición. Pero no únicamente eso, histórica y coloquialmente se ha venido difundiendo también como el régimen que satisface mejor las exigencias de los gobernados y que es más cercano a la ciudadanía y a sus necesidades.

Es pertinente subrayar, en ese sentido, que una de las características que permite distinguir a los sistemas democráticos de los que no lo son, es el acotado o menor margen de discrecionalidad de sus poderes y administraciones públicas, su mayor predictibilidad, su sujeción a normas; lo que implica, por cierto, su permanente rendición de cuentas ante el público desde el punto de vista teórico.

Como sostiene Karl Popper, en las democracias el ciudadano tiene el poder para remover pacíficamente a sus gobernantes o al partido que gobierne en cualquier nivel. También es cierto que para que pueda ejercer plenamente ese derecho-poder, ha de contar con información acerca de cómo actúan los distintos gobiernos, cómo se procesan las decisiones colectivas y en qué y cómo se utilizan sus impuestos.

Es por lo anterior que la transparencia y el acceso a la información constituyen condiciones consustancial en el ejercicio democrático del poder, que acompaña al procedimiento democrático desde la competencia electoral por el voto ciudadano hasta el proceso de toma de decisiones de las instancias gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

En otras palabras, en el proceso democrático la transparencia importa desde el punto de origen hasta el punto final de la toma de decisiones, y el punto de origen es, precisamente, lo que ocurre dentro de los partidos políticos que son los canales naturales a partir de los cuales, con la postulación de candidatos y consensos en torno a programas políticos, se inicia ese largo y complejo juego que culmina con las decisiones de los órganos públicos, ahí en donde han sido elegidos los representantes.

A partir de la Ley de transparencia y de la creación de los órganos de garantía en México, se ha generado una espiral creciente de exigencia de información por los ciudadanos y de una consecuente rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

\* Es abogado por la UNAM y Doctor en teoría política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y autor de varios textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. Es miembro de comités editoriales de varias publicaciones y, actualmente, dirige la Revista de la Facultad de Derecho. Comentarista de cuestiones político-electorales en varios medios de comunicación; además es articulista del diario El Universal y colaborador de las revistas Nexos y Voz y Voto.

Se trata de una tarea aún no terminada que todavía debe consolidarse y que no está exenta de peligros y de eventuales regresiones.

En esta materia concreta, particularmente en la electoral, las tentaciones de regresión son más sensibles, más peligrosas y desafortunadamente están más presentes que nunca.

En general, se trata de un proceso virtuoso; los ciudadanos tienen más poder, derivado del mayor conocimiento de la cosa pública. Pero lo tienen porque el derecho a estar informado lo garantiza el mismo Estado a través de la creación de normas e instituciones encargadas de su vigilancia.

En los sistemas democráticos son los electores quienes están en la base de la pirámide decisional del Estado, es decir, si es de éstos de quienes emanan en primer término el poder político, entonces resulta crucial para el correcto funcionamiento de dichos sistemas la existencia de un público activo, informado y consciente que le permita distinguirse de la masa anónima e indistinta sobre la que se fundan, por el contrario, los sistemas autocráticos.

Es por ello que las democracias se rigen en todos sus asuntos públicos –no solamente en los asuntos estrictamente del Estado, sino también aquellos que indirectamente terminan impactando su funcionamiento como la vida interna de los partidos políticos— por la regla de la máxima publicidad. Mientras que en los asuntos privados se basan en el principio contrario, en el cual el secreto es la regla, mientras que la publicidad es la excepción.

Lo que se pretende plantear con lo anterior es que la transparencia es un elemento consustancial del funcionamiento de los sistemas democráticos. En breve: sin transparencia, simple y sencillamente no hay democracia. Lo anterior implicó que en el proceso de transición a la democracia en México tarde o temprano el de la transparencia fuera un tema ineludible que debía enfrentarse y resolverse.

Ello es así, particularmente en las primeras fases de funcionamiento de los problemas democráticos. Es decir, en la toma de decisiones al interior de los partidos políticos de donde emana primigeniamente, la elección de representantes, y por ello la integración de la representación democrática.

Así como se dice que no puede funcionar bien la democracia sin partidos democráticos hacia su interior, se puede decir que la transparencia como principio principal de la democracia no puede concretarse si no se empieza desde la transparencia al interior de los propios partidos.

Pero hablar de transparencia y de procesos electorales y de transparencia y de partidos políticos, nos hace suponer un análisis en al menos dos planos distintos del problema. El primero, es el de la transparencia frente al órgano electoral, el cual, se da en dos sentidos: el que ve a los órganos electorales como cualquier órgano de Estado que tiene que procesar sus decisiones y administrar sus recursos de cara al público de manera transparente.

En segundo sentido es el que lo ve como un órgano que tiene que cumplir una función de Estado central, que es la de generar condiciones de certeza, credibilidad y transparencia en torno a la organización y realización de los procesos electorales.

Ello supone que una elección sobre la que existen sobras de dudas; es inevitablemente fuente de descrédito, incertidumbre, falta de legitimidad e incluso de violencia. Y nuestra historia no es ajena, precisamente, a algunos ejemplos en este sentido.

La apuesta de la transición por una construcción institucional electoral fue clara: solamente si existe una plena transparencia en la realización de las elecciones, éstas podrán permitir la transición del poder sin sobresaltos y dotando a los órganos electivos del Estado de la legitimidad necesaria para el ejercicio del poder político.

En ese sentido, la transparencia no sólo se limita a exhibir datos y exponer públicamente cómo se toman las decisiones en torno a los procesos electorales, sino también a explicarlos, a demostrar equívocos mediante el flujo y el procesamiento de información y de ser responsables de sus afirmaciones.

Me parece que el año 2006 es un ejemplo de cómo la autoridad electoral no fue federal, transparente o no cumplió a cabalidad sus obligaciones de transparencia; no en el sentido de exhibir cómo se toman las decisiones, sino porque no supo explicar a cien cierta y con precisión todo lo que estaba ocurriendo en el proceso electoral.

La confianza en el proceso electoral depende de que la autoridad sepa explicar lo que pasa a lo largo del mismo, que no confunda y que no sea confusa.

Un segundo plano en la transparencia electoral es el que tiene que ver concretamente con la transparencia frente a los partidos políticos, sobre todo si se piensa en un contexto comparado. Por ejemplo, en España los partidos políticos son considerados como asociaciones de interés privado que cumplen una función pública; en México los partidos políticos son considerados desde 1977 como entidades de interés público y eso hace la diferencia.

Esa es la base de justificación de por qué también los partidos se encuentran insertos en el núcleo, en el momento más importantes o en el momento inicial de todo el juego democrático debe regirse bajo normas y principios de la transparencia.

Además, en México, los partidos reciben grandes cantidades de dinero público como financiamiento para desarrollar sus actividades, el cual tiene una triple función: primero, generar condiciones de equidad en competencia; segundo, generar transparencia y certeza respecto de la mayor parte de los recursos de que disponen, habida cuenta de que el financiamiento público desde 1996 es predominante respecto del financiamiento privado, y en tercero, ayudar a los partidos políticos a cumplir con su fin público de representación política y permitir, como lo establece el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el acceso de los ciudadanos al poder.

Este tema curiosamente responde, si se analiza históricamente, a una agenda construida no a partir de normas o de decisiones legislativas, sino a partir de una

agenda construida por la vía administrativa y jurisdiccional, a cargo, precisamente, de las autoridades electorales.

Dos ejemplos de esto es que el primer reglamento para hacer públicos los datos de financiamiento de los partidos políticos fue expedido por el Instituto Federal Electoral (IFE) en 2001, justamente un par de meses antes de que se aprobara la Ley Federal de Transparencia.

El alcance de aquella norma fue tal que una vez expedida la Ley Federal de Transparencia no hubo necesidad de hacer ningún tipo de ajuste respecto a la decisión del IFE de hacer públicas las cifras relativas al financiamiento de los partidos políticos, sus aportaciones y la ruta de los gastos en la elección de año 2000.

Por otra parte también fueron las sentencias del Tribunal las que fueron conformando una serie de criterios y gracias a estas sentencias se logró abrir documentos e información de los partidos. Además se llegó a la tesis 12 del 2007 en la cual el Tribunal Electoral establece con claridad una serie de amplias obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia.

La reforma del año 2007, en su artículo sexto constitucional, no tocó el tema de los partidos políticos como sujetos obligados, cosa distinta de lo que hicieron varias leyes, incluida la del Distrito Federal, que fueron consecuencia precisamente de aquél impulso importantísimo que representó la reforma al texto constitucional en el 2007.

Sin embargo, la reforma electoral vino a complementar ese vacío y creó un concepto de exigencia que incorpora legislativamente por primera vez el tema de la transparencia en los partidos, al establecer un capítulo específico en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se establecen las obligaciones de transparencia de los partidos, las condiciones a través de las cuales se da el acceso de información, así como el tipo de información que debe considerarse como no pública, confidencial y reservada.

Un dato curioso es que esta reforma electoral colocó al IFE en una peculiar doble situación. Por un lado, como sujeto obligado en cuanto a órgano del Estado, a todos los principios y normas de la transparencia, pero, por otra parte como órgano garante de que los ciudadanos puedan acceder efectivamente a aquella información pública y que está en manos de los partidos políticos.

Como consecuencia de esa reforma, en agosto del 2008 el IFE expidió un reglamento un reglamento de avanzada que impone una serie de obligaciones a los partidos políticos, que si bien tienen una base, por supuesto constitucional y legal, va más allá en el mejor de los sentidos, en el sentido de crear contextos de exigencia en materia de transparencia a los propios partidos políticos.

El reglamento del IFE sigue al artículo sexto, involucrando una materia eminentemente política como lo es la información de los partidos. Y se deslinda y desliga de esa lógica lógica decimonónica que contiene el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un par de referencias adicionales: ¿quiénes son los distintos tipos de sujetos y cuál es la razón por lo que pueden solicitar información a los partidos? Podemos distinguir tres distintos bloques de sujetos. Dos específicos y uno mucho más amplio. El más restringido de estos tres bloques es el de los militantes. Tiene sentido abrir las puertas de la información de los partidos políticos a sus militantes, al menos por tres razones.

Uno, porque es una manera de garantizar el acceso a la información de los propios partidos en términos de toma de decisiones, de elección de dirigentes y de elección de candidatos, además de proteger sus derechos como militantes y consecuentemente como personas que tienen ciertas prerrogativas en términos de la conducción del partido y de la designación de los candidatos y dirigentes.

En segundo lugar, porque la transparencia les permite elementos para poder acudir y litigar ante, las instancias jurisdiccionales o de garantía competentes.

Y en tercer lugar, porque los militantes son ciudadanos y consecuentemente la información les permite una participación política más activa e informada, condición *sine qua non* de la transparencia en la democracia.

El segundo grupo de sujetos es el de los ciudadanos. Existen tres razones por las cuales los ciudadanos tienen derecho de solicitar información a los partidos.

En primer lugar, porque de la información que le den los partidos políticos se puede tener elementos para incidir en la política, saber cómo funciona un partido político, cómo procesa sus decisiones, al final del día, también es un dato que de cara a una elección un ciudadano puede ponderar y eventualmente le sirve de orientación para emitir el voto.

En segundo lugar, porque propicia no solamente la libertad política en el sentido que se expresa a través del voto, sino también la libertad política entendida en el sentido más amplio, es decir, de aquella participación política o de ciudadanía participativa que varios teóricos de la democracia han clamado con una condición *sine qua non* de funcionamiento adecuado a los sistemas democráticos.

La tercera razón es porque la información que puedan obtener de los partidos políticos les permite ser una ciudadanía informada y actuante.

Y el tercer grupo, mucho más amplio, que podemos distinguir de los sujetos que tienen acceso a la información, es el de cualquier persona. Ya se hacía referencia a los dilemas entre el artículo 6o. y el artículo 33 constitucionales; y pongo un punto, un par de puntos más sobre la mesa.

En el mundo hoy el tema de la ciudadanía, es decir, de quiénes son ciudadanos de quiénes son las personas legitimadas jurídicamente para actuar en la política de un país está siendo puesto a discusión, respecto de las tradicionales y más, permítanme decirlo así, “nacionalistas concepciones de ciudadanía”.

En varios países, la ciudadanía depende de la residencia, es decir, de la mera pertenencia por un tiempo determinado a una comunidad política; lo que en

automático le genera ciertas prerrogativas que con el paso del tiempo, en general, van aumentando.

En México, seguimos anclados en una concepción bastante conservadora, bastante tradicionalista de ciudadanía. Solamente aquellos ciudadanos mexicanos, por cualquiera de las dos vías, nacimiento o naturalización y que cumplan un requisito de edad y, teóricamente, también de un modo honesto de vivir.

Una pregunta que es inevitable es: ¿Un extranjero que no sea naturalizado, que ha contribuido durante décadas, por ejemplo, a través de sus impuestos a enriquecer el patrimonio público, debe efectivamente estar exento de cualquier participación política, hasta incluso la de manifestarse sobre un asunto público?

La respuesta resulta obvia, es un no. Pero es un tema mucho más amplio que, en todo caso, nos debe interesar y está por discutirse y por resolverse adecuadamente, me parece, en un sentido proclive a los derechos, pero que en todo caso, sin quererlo, el Reglamento de Transparencia del IFE respecto de los partidos políticos ha abierto, ha puesto sobre la mesa porque permite efectivamente que cualquier persona, incluso un extranjero residente en México, pueda solicitar información a los partidos. Lo cual, es una apuesta, consiente o no, pero que en todo caso camina en el sentido correcto.

Lo único que se ha querido en este apartado es poner sobre la mesa algunas reflexiones, a propósito de este complejo tema.



Fuente: 3er Seminario Internacional



## Procesos Electorales: reflexiones en torno al acceso a la información y medios de comunicación

Lo primero que se abordará desde la óptica de observador de la Organización de los Estados Americano (OEA), del proceso electoral de 2009 son algunos elementos que son importantes tener presentes en materia del debate de la transparencia de los procesos electorales.

El primer punto que es destacable es la aparición o irrupción, con mucha fuerza, de una agenda regional de acceso a la información pública, y ¿por qué coloca el año 2006 como hito? Porque en ese momento, en el mes de septiembre, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) generó una sentencia que condenó al Estado de Chile por haber negado información en un importante proyecto ambiental.

¿Qué fue lo que sucedió en ese momento? La Corte no solamente habló del acceso a la información asociado a otros derechos, sino que le dio el estatus y el carácter como derechos autónomo e independiente, y eso constituyó un reconocimiento que se ha dado únicamente a nivel americano, ni siquiera la Corte Europea ha avanzado en términos tan progresistas de reconocer el acceso como un derecho y también esa misma sentencia estableció una serie de estándares jurídicos de lo que debe entenderse por el acceso a la información.

La sentencia dice que el acceso a la información es clave para la generación del debate público, para la formación de la opinión pública y, por lo tanto, para la construcción de un debate democrático informado.

Junto a la participación pública, el acceso a la información convierte en clave de la democracia. Establece un par de criterios que son tremendamente importantes, una es el principio de máxima revelación y otro es el de proporcionalidad.

Sobre la máxima revelación, lo que hace este fallo es dar vuelta a la regla general que existía en los sistemas de administración del Estado de nuestra región, donde fundamentalmente la gente tenía un derecho de petición, el derecho de pedir en términos respetuosos a la autoridad respuesta a sus requerimientos, pero en donde la respuesta a la petición siempre tenía un carácter facultativo. Lo que hace ese principio es dar la vuelta a la regla, y decir que, por principio toda la información que está en manos del Estado es pública, es decir, la información no es un patrimonio del Estado, y se elimina la visión patrimonialista de la información como propiedad del Estado.

\* Es Director Ejecutivo de Fundación Pro Acceso de Chile. Ha participado en procesos de seguimiento, investigación y reclamo frente a la utilización arbitraria de las normas relativas a reserva y secreto de actos públicos, asesorando a organizaciones ciudadanas y medios de comunicación. Participó activamente en todos los procesos de cambio institucional generados en el marco de la Agenda Presidencial propuesta en el Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública, especialmente las relativas al proceso de aprobación de la nueva legislación de acceso a la información que concluyó con su publicación el 20 de agosto de 2008.

También establece que para acceder a la información podrían existir algunas causales legítimas de reserva, y entendiendo que en algunos casos se podría limitar el acceso a esa información, establece el principio de proporcionalidad que significa que las causales de restricción solamente pueden aplicarse si y sólo si el interés público que se busca proteger con la aplicación es mayor que el interés que tiene la persona que está requiriendo la información.

Ese balance de interés público es lo que hace que el acceso a la información tenga que ser evaluado contextualmente caso a caso, y la aplicación de las reservas debe ser hecha para cada situación concreta.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Este tema del interés público es algo que en materia electoral puede llegar a tener una importancia fundamental, porque ahí justamente es en donde tal vez la necesidad de aplicar todos estos principios a los procesos electorales, y a los partidos políticos.

El segundo elemento del debate que es clave son los partidos políticos, agentes políticos que luchan en la contienda. Existen ciertos factores que son importantes, por ejemplo, los partidos políticos tienen una posición privilegiada para competir en las contiendas electorales, tienen regulaciones específicas, y posiciones de

preclasificación para establecer candidatos a los distintos cargos públicos que se están debatiendo.

También tienen acceso en muchos países a recursos públicos, sea de manera directa, con financiamiento público directo, o sea de manera indirecta, por ejemplo, otorgándole la posibilidad de que accedan a los medios de comunicación a través de franjas electorales.

Otro factor que es el interés público y que contiene las decisiones de los candidatos electos una vez que asumen sus cargos. Por ejemplo, los parlamentarios tienen que nombrar altas autoridades públicas, ratificar en sus cargos muchas veces los nombramientos de las personas designadas, por ejemplo, las cortes supremas, para las contralorías, los procuradores, los defensores del pueblo, los mismos integrantes de algunos institutos de información del mundo son ratificados por candidatos electos vía de estos procesos políticos electorales.

Eso hace presente la necesidad de establecer, tal vez, un estatus mayor de transparencia respecto de lo que los partidos políticos y de lo que los candidatos hacen en los procesos electorales.

Sobre las contiendas electorales, otro factor extremadamente sensible en todos los países es la influencia del dinero en la política; dinero que puede ser lícito o que puede provenir del narcotráfico u otros grupos o asociaciones ilícitas, y que pueden influir en los procesos electorales, al tratar de colocar candidatos que favorezcan sus intereses, y que son muy difíciles de identificar y visualizar.

Dentro de la contienda también hay otro dilema, otra problemática muy importante, que son los intereses de los propios medios de comunicación. Los medios de comunicación son actores que no son neutrales respecto del resultado electoral.

Muchas veces, y esto es una realidad que afecta transversalmente nuestras regiones, los medios de comunicación, especialmente los grandes medios conglomerados, tienen muchos intereses asociados a las discusiones de las leyes que regulan las asignaciones de las radiofrecuencias, las leyes que regulan las conductas tras o anticompetitivas.

Por lo tanto, ellos son autores neutrales respecto del resultado electoral y, sin embargo, son quienes entregan la tribuna para que los distintos candidatos puedan entregar su mensaje político y su propuesta.

Un tercer factor, es la desviación de los recursos públicos en las contiendas electorales. El gobierno tampoco es neutral respecto de los resultados. Obviamente, las personas que están detentando un cargo público, especialmente los altos cargos públicos, pueden conducir a que una persona de distinta filiación política llegue a un espacio de poder, naturalmente va a tener un incentivo para buscar que eso no sea así.

El problema es que está en una posición de poder, donde no solamente tiene una posición de poder para expresar ciertas ideas, sino también, para asignar recursos públicos.

Todas estas problemáticas son las que abren el debate de la necesidad de establecer mecanismos de equidad en la contienda electoral, que permitan a aquellos candidatos que no tienen esas posiciones privilegiadas, y que no tienen acceso privilegiado a los medios de comunicación poder competir en igualdad de condiciones, entendiendo de que no todos los candidatos tienen pacto en el mismo lugar.

Un cuarto elemento del debate es el acceso a los medios de comunicación. Uno de los problemas en las contiendas electorales es el fuerte incentivo que tienen los distintos candidatos y partidos para generar recursos para instalar su mensaje en los medios de comunicación.

Y ahí la pregunta que surge es: ¿cuál es el incentivo que tienen los medios de comunicación para dar pluralismo a todas las voces? si no hay mecanismos reguladores, si no hay un mecanismo que asegure, por ejemplo, como se hace en México, en Chile o en otros lugares, un acceso a través de franja electoral, eso puede llevar a una concentración de la información, a una concentración de voces y que puede estar muy en la línea de lo que sería la visión editorial del medio.

Eso afecta naturalmente a la opinión pública, y retomando el fallo de la Corte Interamericana, donde dice que el acceso a la información es clave para generar una opinión pública abierta e informada, entonces, ahí hay ciertas conexiones.

También los medios de comunicación pueden tener incentivos para generar factores de discriminación. Aquí vale hacer mención de, las intervenciones que pueden haber para limitar las voces o la tribuna de los distintos actores de las contiendas electorales, no siempre son evidentes. No siempre son burdas, sino que a veces recurre a mecanismos bastantes sutiles. En este caso, nos referimos más bien a esta última categoría, donde, por ejemplo, uno puede establecer, mecanismos, por ejemplo, tarifas diferenciadas en el acceso a los espacios publicitarios, dependiendo del perfil político de los candidatos, o bien, privilegiarlo en el acceso a los horarios estelares.

Obviamente, un medio de comunicación que tenga tendencia política va a tratar de favorecer la presencia de su candidato en aquellos espacios de alta sintonía o presencia estelar. Eso es lo que abre la necesidad de regular el acceso equitativo de los procesos electorales.

El quinto elemento del debate es el gasto electoral. A veces se hace mención a este asunto, con cierta angustia porque la verdad es que ha existido tanto debate, tanta regulación en esta materia y a la vez se constata de que la influencia o la capacidad de controlar los límites, los toques de los gastos efectuados en las campañas es tan difícil, es tan complejo, que yo planteo casi como una dificultad estructural.

No se tienen con claridad, cuáles son los mecanismos precisos para generar una buena fiscalización, pero lo que sí parece en este momento es poner el acento, por ejemplo, en los gastos de los recursos no declarados. Como muchas veces las regulaciones legales ponen todo el acento a la fiscalización en los gastos declarados, pero qué pasa con aquellos gastos no declarados, qué capacidad tenemos de poder saber

si se está pasando o no un tope electoral, cuando puede haber terceras personas que pueden estar apoyando la campaña y tal vez no hay mecanismo eficiente para monitorear todos los monumentales, los avisos publicitarios de calle, ¿cómo se controla eso?

Ahí hay una dificultad estructural, donde las reglas de transparencia pueden generar algún tipo de aporte, y básicamente por dos razones. Una porque muchas veces los mecanismos de fiscalización de los gastos electorales son ex post, después de que termina la elección y muchas veces los resultados finales de la evaluación que hacen los organismos reguladores, fiscalizadores, también son bastante tiempo después; vuelve a ser un año, dos años después del resultado final. Y ahí es donde existe la sensación de una necesidad de instantaneidad donde la transparencia y los mecanismos de acceso a la información pueden jugar un rol y donde la visión ciudadana, el ciudadano que ve que se está realizando algún tipo de gasto podría preguntar cosas específicas que pudieran iluminar, de alguna manera, la fiscalización.

Una de las vías para evitar toda esta serie de problemas que se han señalado es justamente generar un acceso regulado a los medios de comunicación, establecer franjas electorales. Con eso se evita que los partidos políticos tengan que incurrir en campañas bastante agresivas de recaudación de fondo, minimiza el gasto de campaña, etcétera, hay una serie de beneficios.

Aquí hay un actor fundamental que es la televisión. La televisión juega un rol primordial. Si lo vemos desde el punto de vista de la transparencia, se genera una doble mirada donde hay una mirada de transparencia que focaliza lo que es el gasto electoral, y sus límites y otra mirada de transparencia que, que aún no está muy desarrollada, que se centra en la equidad en el acceso a los medios de comunicación.

Aquí los énfasis de la regulación y la reflexión se han centrado más bien en el tema del gasto y aquí surgen un par de problemas que son: la ilusión de las normas del acceso a los medios de comunicación y, en segundo lugar, la ausencia de una reflexión, internacional sobre el uso de la imagen pública de las autoridades y de los logros de gestión para fines electorales.

Hay ciertas tipologías generales que hay que tener en consideración. Por ejemplo, las apariciones no reguladas en televisión. Cuando se establece un mecanismo regulado de acceso a franja televisiva la pregunta es: ¿se genera un incentivo, en definitiva, para que muchos candidatos accedan a espacios no regulados dentro de las distintas franjas televisivas, por medio de noticiarios, telenovelas, reportajes? Ese es un tema que me parece importante de poner la mirada.

Lo segundo es la influencia de internet. Cómo las leyes regulan los espacios en los medios de comunicación tradicionales, pero internet queda un poco libre y también se constata que a veces existen mensajes políticos que se instalan en las redes de internet que después son capturados por los medios de comunicación masivos de la televisión y son distribuidos a través de sus noticiarios. Ese es un tema que es extremadamente complejo porque eventualmente ahí el medio de comunicación puede intervenir a través de su visión editorial.

La aparición de candidatos o de afines a candidatos en spots televisivos o promocionales en televisión. Las llamadas telefónicas grabadas, los *call center*, cómo a través de las llamadas telefónicas se pueden eludir, por ejemplo, los periodos de veda de propaganda electoral, y cómo a veces se usan para generar propaganda o antipropaganda en contra de algunos candidatos. Aquí hay algunas tipologías específicas que están más asociadas a la gestión del gobierno, por ejemplo, el uso discrecional de la publicidad oficial.

El presupuesto que tiene el gobierno a través de sus distintos ministerios para gastar en publicidad oficial. Cómo a veces de manera discrecional se distrae para favorecer imagen pública, logros de gestión, con sutil mensaje político detrás.

El uso de las cadenas nacionales o informativas y los espacios de rendición de cuentas de los servidores públicos que veces tienen espacio o en radio o en televisión. Este es un tema, que afecta a todas nuestras regiones. También, está la participación de los funcionarios públicos en las campañas.

A manera de conclusión:

- Primero, es necesario establecer a los partidos políticos como sujetos obligados. Eso hace mucho más efectivo el control social del gasto público por la mayor inmediatez que hay en el acceso a la información.
- La diferencia que hay entre los mecanismos de transparencia activa con control y fiscalización posterior versus las potencialidades que entrega el hecho de que los ciudadanos. Y los militantes o las personas, tal como se decía en la categoría del presentador anterior, puedan hacer en base a sus propios intereses para preguntar directamente a los partidos políticos qué pasa con tal o cual gasto, qué pasa con tal o cual promocional o monumental que se instaló en las calles.
- Lo segundo es la regulación estricta de la publicidad oficial. Aquí hay un debate muy importante que ya se ha desarrollado a nivel regional, donde hay actores, organizaciones, tanto institucionales como la Relatoría para la Libertad de Expresión, que ha puesto un énfasis en este tema.
- Un tercer elemento me parece que es la necesidad de generar estándares o principios sobre el uso de la imagen pública de autoridad y logro de gestión en campaña.

## Gustavo Anzaldo Hernández\*

### Elecciones y la transparencia

La dinámica que ha seguido la vida política mexicana ha radicado en su gran mayoría, que cuando termina un proceso electoral inmediatamente se gesta una reforma a los instrumentos legales aplicables. Esto es entendible, si se toma en consideración que a raíz de los procesos electorales se modifica la integración de los órganos legislativos, se inician nuevos proyectos políticos, y necesariamente se van a enfocar a modificar estas leyes que rigen los procesos electorales y la vida de los partidos políticos.

El proceso electoral que se vivió en el año 2006, tanto a nivel federal como local no fueron la excepción, se siguió de una reforma electoral, enmendar la Constitución mexicana, con el propósito de realizar una serie de modificaciones, las cuales, era una inmejorable oportunidad, si se toma en cuenta que más allá de que se esté de acuerdo o no, el proceso electoral de 2006, sobre todo, en lo que se refiere a la elección presidencial.

La elección presidencial suscitó a propósito de una solicitud de una persona para tener acceso a las boletas electorales, un problema que tuvo que definirse a partir de una interpretación por parte de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, culminó en una jurisprudencia.

En el caso del Distrito Federal, la situación fue distinta, ya que, sí se contó con la oportunidad de contar con una legislación en donde se incluyeran cuestiones relativas a la transparencia y al acceso a la información pública. Tal vez, la innovación más importante fue incluir a los partidos políticos como sujetos obligados en la materia.

Lo anterior es un primer elemento muy importante porque al menos, a diferencia de otras entidades de la federación, ya que contamos con una regulación clara y concreta, en donde los partidos políticos están considerados como sujetos obligados en la materia, y existen reglas sobre las cuales tienen que cumplir esas obligaciones. Sin embargo, de cualquier análisis que se hiciera sobre el particular necesariamente tiene que pasar por advertido, si basta con que se haya concretado en la legislación la inclusión de los partidos políticos, o es necesario hacer otro tipo de análisis. El análisis de ver cuáles son los efectos prácticos que ha tenido esa inclusión, si ha habido algún beneficio.

\* Es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; actualmente es Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, y fue Asociado titular y fundador de la Academia Mexicana de Profesionales en Derecho Electoral A.C. Cuenta con experiencia en servicio público electoral, al haber fungido como Consejero Electoral propietario en el XIII Consejo Distrital Electoral Uninominal del Instituto Federal Electoral en 1997 y como Secretario Técnico del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Para tal efecto, se analizarán a continuación un par de cuestiones. El propio carácter de los partidos políticos, las reglas a que están sujetos por virtud de esta normatividad, y las sanciones que se les pueden aplicar en caso de incumplimiento, y a partir de estos elementos se dará algunas percepciones sobre el particular.

La primera problemática que entraña este tema de inclusión de los partidos políticos es que en el Distrito Federal se cuenta con partidos políticos locales, al menos al día de hoy. Todos los partidos políticos que participan en el ámbito del Distrito Federal, están dependientes de un registro que le otorgue la autoridad federal, es decir, el Instituto Federal Electoral. Esto tiene sus implicaciones.

Para tales efectos de transparencia también se presentan problemas prácticos, cuando se piensa como una persona que no se encuentra involucrada en los temas de la política electoral, en ingresar a la página del partido equis, pues le pone en el buscador el partido equis, sin embargo, ahí nos vamos a encontrar que no todos los partidos tienen sus páginas conectadas.

Para saber qué pasa en el Distrito Federal, además hay que adicionarle el apellido, partido equis, D.F., porque tiene sus páginas de manera distinta, tal vez, no todos, pero sí la mayoría. Entonces, para que esa persona que no está familiarizado con estas cuestiones, no sabe que hay un Comité Ejecutivo Nacional, no sabe que hay uno local o municipal, pues, sí sería muy importante que al menos hubiera una liga dentro de las páginas de internet para poder consultar la información y ver que se está cumpliendo efectivamente lo que dispone la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define de manera muy eufemística qué es un partido político. Dice que son organizaciones de ciudadanos que hacen posible el acceso de los ciudadanos al poder público, que contribuyen a la representación nacional, etcétera.

Sin embargo, esa definición ha quedado superada. Ya los partidos políticos además de ser una organización de ciudadanos, muchas veces en la práctica los vemos como confederaciones de grupos. Dentro de los partidos hay grupos que depende a qué pertenezcan, si al Comité Nacional, al Comité Local, de eso está sujeto que cumplan con sus obligaciones, con los requerimientos que les hace la autoridad o incluso que desarrollen ciertas actividades.

El caso más, representativo se presentó ahora en el proceso electoral del año 2009, en donde se le canceló el registro a una ciudadana que había sido postulada como candidata para un partido político a Jefa Delegacional.

Cuando se hicieron los requerimientos para hacer la sustitución, se enfrentó con el problema de que el Comité Local no quiso hacerlo. Y, entonces, fue una triangulación que dificultó hacer la sustitución por las diferencias internas que existen dentro de los partidos políticos.

El segundo tema, es que las reglas ya están incluidas en el Código de Procedimientos Electorales (Cofipe), pero no son claras. Desgraciadamente fue un muy buen



propósito el que tuvo el legislador, pero que no se reflejó en cuestiones técnicas, y al no reflejarse de esta forma dificulta su aplicación y cumplimiento por parte de los partidos políticos.

Hubo una mayor estridencia al anunciar estas reformas que la efectividad que han producido. Ustedes recordarán que cuando se anunció la reforma del año 2008 con miras al proceso electoral de 2009, se anunciaron muchos temas como el caso de las precampañas; los topes de gastos y la investigación de los gastos de los partidos políticos durante las campañas electorales.

Hoy día pasado, durante el proceso electoral se puede decir que ningún efecto práctico surtió quedó como una hipótesis normativa que nunca tuvo una efectividad. Algunos casos son:

El Artículo 82 del COFIPE se compone de diversas fracciones, y un primer aspecto a notar es que no tiene fracción XVIII. Eso habla de la falta de seriedad con que se trató el tema. De la XVII se salta a la XIX, es una cuestión de técnica legislativa que sí tuvo que haber observado el legislador. Si bien es cierto existen criterios de interpretación ya muy explorados que hablan sobre los conflictos de tiempo, de las normas en el tiempo, de jerarquía, etcétera, pues el que existan esos criterios no releva al legislador de actuar con seriedad en este tipo de temas.

En la fracción IX de ese dispositivo se dice que los partidos políticos tienen la obligación de incluir en su portal de internet los informes semestrales de avance presupuestal y ejercicio del gasto. Pero los partidos políticos no tienen un presupuesto, los partidos políticos tienen asignaciones en vía de financiamiento público; pero tienen un ejercicio libre. ¿Cómo se ha solventado esta obligación? El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) ha dicho que se cumpla en la medida en que rinden informes anuales, pero no tiene el avance semestral que contempla la ley porque no existe.

Existe una falta de congruencia normativa. La ley y el COFIPE dicen que los partidos políticos están obligados a colocar en su portal de internet todos los informes que presentan a la autoridad electoral de los gastos que realizan. Sin embargo, esa disposición es contradictoria con lo que dice el artículo 19, último párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local que dice “esos informes sólo se van a dar a conocer hasta que haya concluido el proceso de fiscalización y haya causado ejecutora”. (S/C)

Se deberían hacer públicos desde que se presentan, pues es responsabilidad del partido político su contenido. Si tienen errores, imprecisiones y ausencias, lagunas, será su responsabilidad, así lo presentó a la autoridad y eso es lo que está reportando. Si nos esperamos que se cuelguen una vez concluidos los procesos de fiscalización, estamos hablando de que se presentan uno o dos años después, ya perdió todo interés cualquier análisis que se quisiera hacer al respecto.

El tercer problema que tal vez presenta las reglas de transparencia en el quehacer de los partidos políticos tiene que ver con los procedimientos que se siguen.

Hay que empezar por decir que involucra a dos autoridades y esto de alguna manera da lugar a cierta burocracia y hace trámites engorrosos. Es necesario señalar que a los partidos políticos a veces hay que estarles haciendo muchos señalamientos de las cosas que han incumplido para que solventen las faltas que tienen.

Una vez que se detecta que han incumplido, esa situación pasa al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para que se inicie un trámite como si fuera una queja administrativa: se le emplaza al partido, se le da la oportunidad defensiva, vienen alegatos, el cierre de instrucción y se emite una resolución. Es un trámite bastante amplio, sobre todo si tomamos en consideración que el IEDF en ocasiones se encuentra sobrecargados de tareas, máxime en procesos electorales, con el agravante de que del momento de que inicia el procedimiento a que concluye pueden pasar muchas situaciones.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

Simple y sencillamente un caso bastante emblemático es el inicio de la revisión del cumplimiento de obligaciones de partidos políticos hasta hoy, ya desapareció un partido político, el Partido Socialdemócrata perdió su registro y, entonces, aunque haya incumplido con sus obligaciones en materia de transparencia, ya no existe como tal y entonces las sanciones quedaron en el aire.

Finalmente, por lo que hace a las sanciones que prevé la ley tenemos otro problema muy serio a nivel de código electoral, pues se cuenta con un catálogo omnímodo de sanciones donde la categoría que viene ahí señalada aplica para todos. Si los partidos políticos pasan los topes, si violan las reglas de propaganda, si violan las reglas de transparencia, es un catálogo omnímodo porque no hay reglas específicas para sancionar determinadas conductas, como sí acontece en otras materias.

Pero si a eso le sumamos que por una deficiencia tal vez de carácter legislativo se tiene que no hay sanciones para las personas que participan en los procesos de transparencia, sino que la sanción única y exclusivamente es para el partido político, pues no pasa nada. El funcionario del partidista al que le toca tomar esa situación en sus manos le da igual.

Si nosotros lo comparamos con lo que acontece en las instituciones públicas cuando se detecta que se oculta información, que se violan las normas, además de que el InfoDF ordena a la autoridad dar la información, le da vista al órgano de control interno para que inicie los procedimientos correspondientes. En los partidos políticos no pasa nada. La sanción nada más es para el partido político. Y ¿qué pasa? Nada más les podemos poner o amonestación o multa, multa de cinco a cinco mil días. Sin embargo, el IEDF da finalmente, financiamiento público y caemos en la paradoja eterna: el órgano electoral del Distrito Federal le da el dinero para que paguen las multas que le impone. Entonces, es una situación muy problemática.

En suma, al día de hoy, es muy importante tener una legislación que ya contempla los partidos políticos como sujetos obligados en materia de transparencia. Realmente es un avance. Decía Lorenzo Córdova en apartados anteriores, es una ley de avanzada en comparación a otros estados, eso es innegable. Sin embargo estamos en un muy buen momento para hacer un análisis, porque falta mucho por avanzar y existen muchos riesgos de regresión.



## Sociedad Civil y Partidos Políticos: La experiencia de Alianza Cívica

El eje central de Alianza Cívica es la participación ciudadana, entendiendo ésta como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de acciones en los asuntos públicos, privados que afecten en lo político, económico, social y ambiental. Es decir, el lema de ésta organización es justamente “Alianza Cívica.”

Alianza Cívica surge después de las elecciones de 1988, que fueron unas elecciones bastante cuestionables, donde se cae el sistema, y los ciudadanos no tuvieron certeza de que el voto hubiera sido respetado, entonces diferentes organizaciones civiles, como fue la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, Convergencia, la Fundación *Arturo Rosenblueth*, deciden unir sus esfuerzos, sus conocimientos, su capacidad en el desarrollo de metodologías y de nuevas formas de rendición de cuentas. Lo que se hizo en ese momento fue justo un proyecto integral de observación en las elecciones federales, hicimos un monitoreo de medios de comunicación, en el que se encontró que el 95% de lo que se decía en televisión, en noticieros, en spots y demás medios de comunicación, iba a promover la imagen de un solo candidato, en aquel entonces, fue Ernesto Zedillo Ponce de León, y el 5% era dedicado a los partidos minoritarios, y donde la promoción que se daba no siempre era positiva.

Se hicieron campañas de educación ciudadana, de participación y sobre todo, se enfocó mucho en lo que era la compra y coacción del voto, porque justamente en los procesos que habían observado las organizaciones, como fueron elecciones estatales, como Michoacán y Oaxaca, habíamos encontrado prácticas de compra y coacción del voto, sobre todo en las zonas más marginadas. Así mismo, se verificaron el padrón de electores. Se hicieron la observación electoral el día de la jornada, y lo que se localizó en ese momento fue una gran diferencia entre los votos. El voto diferenciado y muy relacionado con prácticas de compra y coacción del voto en zonas marginadas, contra unas urbanas de mejores condiciones.

Los logros. Como organización ciudadana no partidista, seria, profesional y comprometida con la democracia. Se tuvo el reconocimiento legal de la figura del observador electoral, y la reforma electoral de 1995 reivindica aportes de Alianza Cívica, logrando mejoras sustanciales en la independencia del IFE, en el padrón, en las credenciales para votar.

\* Es egresada de la carrera de Ingeniería Industrial del Instituto Politécnico Nacional, donde impulsó la participación de estudios a través del Grupo Sinergia. Desde 1997 forma parte de Alianza Cívica, y ha coordinado diversos proyectos como Participación Ciudadana en Procesos Electorales Federal y Estatales; en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas, también ha participado en proyectos como “Adopta un Diputado”, que luego sería importante en otra mesa cómo le fue en este proyecto, y Base de Datos Sociales; desde septiembre de 2009, asumió la Dirección de Alianza Cívica.

Otro logro fue que la metodología en materia de monitoreo de medios de comunicación, iniciado desde la Academia Mexicana de Derechos Humanos, actualmente constituye un mandato legal implementado por el IFE. Y también la validación de los conteos rápidos como medios para evitar el trampeo en los resultados, también hoy es parte de los procedimientos de las autoridades electorales.

Después de esto, Alianza Cívica continuó con su trabajo en materia de observación electoral. Fue pionera en el impulso de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas e impulsó la promoción de nuevas formas de participación ciudadana como fueron las consultas ciudadanas, referéndums, plebiscitos y demás.

En proceso electoral del 2009, en Alianza Cívica, llevamos a cabo dos proyectos. El primero de ellos es el monitoreo ciudadano del uso de programas sociales en contextos electorales y de posibles prácticas de compra y coacción del voto por parte de actores políticos y estatales. Es decir, los partidos políticos, candidatos, operadores y miembros de partidos políticos, servidores públicos y gobierno. El segundo proyecto, fue la observación del cumplimiento a la normatividad por parte de actores no estatales sino partidistas, expresamente prohibidas en la ley, que fue el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

¿Qué es el clientelismo? El clientelismo dispone comprende una relación de dependencia recíproca entre dos actores, individuos o grupos que disponen de diferentes recursos y que utilizan para favorecerse mutuamente. Normalmente las personas o grupos que participan en este tipo de intercambios se encuentran en diferentes posiciones de manera que la desigualdad, la asimetría y la reciprocidad y la dependencia. Éstas son como características esenciales de estas relaciones.

### ***Metodología empleada en el proceso electoral del 2009***

Alianza Cívica trabajó en diez entidades del país. Se hicieron entrevistas a fondo a actores clave, a partidos políticos y también se realizaron encuestas a ciudadanos para saber o para detectar este tipo de prácticas de compra y coacción del voto.

Ahora bien, sobre el partido público a los partidos políticos. Como se sabe, en el 2009 los partidos políticos recibieron 3 mil 633 millos de pesos, y de acuerdo a la reforma electoral iba a ser como un presupuesto que sería reducido.

¿A qué equivale esta cantidad? Esta cantidad equivale a 500 mil familias más para el Programa de Oportunidades; a 600 mil familias para el Seguro Popular; es casi el doble de los recursos para la reconstrucción de carreteras federales; es igual al presupuesto de la operación y mantenimiento del Sistema Cutzamala que surte el agua a la Ciudad de México, y es 1.5% del presupuesto total para 230 millos de libros de texto para 25 millos de estudiantes.

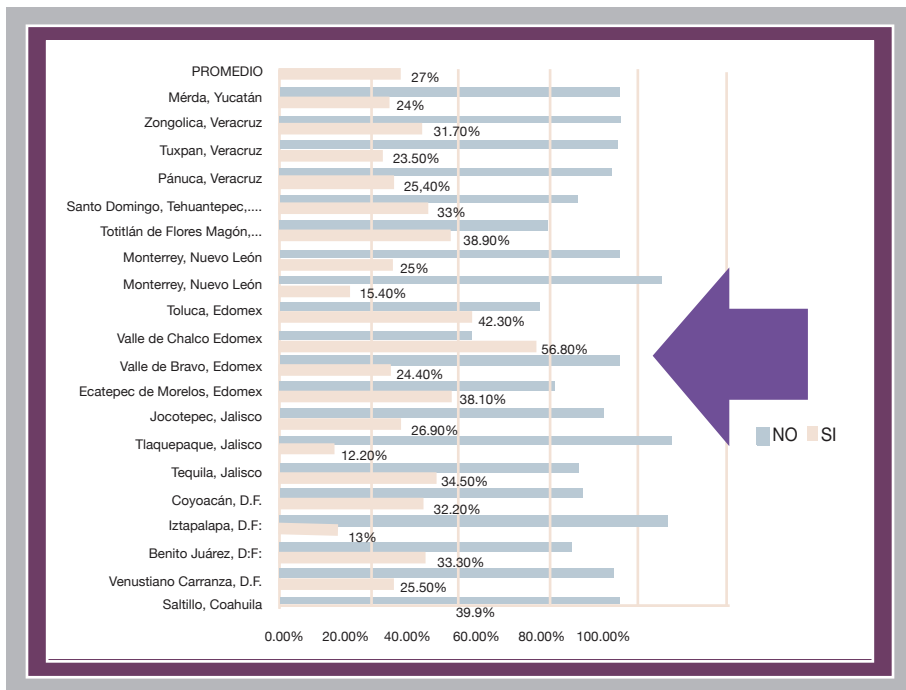
Ahora bien, ¿qué hicieron los partidos políticos con este dinero? Los partidos políticos dedicaban antes del 70% de los recursos públicos a la compra de spots, televisión, radio, y demás, es decir, a publicidad en los procesos electorales. A partir de la reforma del 2008, este financiamiento se redujo, pero en realidad hizo que aumentara. ¿Por qué?, porque se les dio los tiempos, el espacio en medio de comunicación nacional, y entonces los partidos políticos se quedaron como: ¿y ahora qué vamos a hacer con tanto dinero? Que antes iban como a un mismo fin, a una misma bolsa.

Este dinero se utilizó justamente para campañas de tierra, principalmente de compra y coacción de voto; y justo lo utilizaron para reforzar el clientelismo electoral y para violar la dignidad de los ciudadanos.

Los resultados demuestran que al menos el 27.7% de los ciudadanos estuvieron expuestos, al menos, a una práctica de compra y coacción del voto. Es decir, si votas por mí te doy tal cosa, si acudes a las urnas te voy a dar tal cosa o te puedo dar también un programa social o te puedo apoyar con equis, con un permiso para taxi o con un permiso para tu micro o para muchas cosas. Es de aclarar, que el 27.7% equivale a casi la tercera parte de la población.

Este porcentaje aumenta cuando se trata de elecciones coincidentes. Por ejemplo, en el caso del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Delegados y demás aumenta al 29.30%.

¿Quiénes fueron los más clientelares? Si se observa la siguiente gráfica, podemos observar que en el Estado de México, en específico el Estado de Chalco, el 56.8% de la población dijo haber estado expuesta a algún mecanismos de compra y coacción del voto; seguido de Toluca, con el 42%; Ecatepec de Morelos con el 38%; y donde, justamente, nos hacemos la pregunta de que el Estado de México ya no tiene las condiciones de marginación, sino más bien, que esto ya tiene que ver, justamente, con parte de la cultura política, y donde la ciudadanía ya tiene una relación de dependencia o codependencia con los partidos políticos, es decir, necesito que tú me des algo, para que yo te de mi voto.



Fuente: 3er Seminario Internacional

Ahora bien, ¿quiénes son los ciudadanos que son más susceptibles a las prácticas de compra y coacción del voto? Los más susceptibles son los que no tienen ninguna información sobre cómo operan los programas sociales o cómo pueden recibir algún beneficio. Es decir, la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno Federal, el gobierno estatal y los partidos políticos deben de ir de la mano.

En un estudio que hizo Alianza Cívica demuestra que los programas estatales son mucho más susceptibles, justamente, por esta opacidad para ser utilizados para la compra y coacción del voto.



Y bueno, después de este proceso electoral, ¿qué es lo que estamos haciendo en Alianza Cívica? Lo primero que se está haciendo es impulsar una ley o el cambio de la legislación sobre el financiamiento a los partidos políticos. Es inaceptable que el único presupuesto que esté en la Constitución, o sea, ni siquiera salud, ni educación, ni ningún otro se encuentre en la Constitución de nuestro país, más que el de los partidos políticos.

Entonces, lo que se propone cambiar es la fórmula donde se debe utilizar el número de ciudadanos que participaron en la elección. Y esto tiene mucho que ver, con lo que ya se menciona en el apartado anterior, donde también se tiene que incrustar, voto nulo o blanco. Debe también de contribuir de alguna forma para hacer reflexionar a los partidos políticos de la importancia de la transparencia, de la rendición de cuentas, y de cumplir con sus promesas. Entonces, se lanzó la campaña que se llama “Ya bájénle”, donde 28 mil ciudadanos ahorita se han adherido a través de la página [www.yabajenle.org.mx](http://www.yabajenle.org.mx), y gracias a esa campaña, se logró una promesa de los Diputados Federales para trabajar en una fórmula para bajar el financiamiento a los partidos políticos.

Pero también se debe haber un mayor control de los recursos públicos y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Es decir, se debe reformar la ley para que los partidos sean sujetos obligados.

Y como otros mecanismos de participación ciudadana de democracia directa, también se cree que acciones como la renovación de mandato, el plebiscito, el referéndum, iniciativas legislativas y las candidaturas independientes también deben ser impulsadas.



## Transparencia y acceso a la información de partidos políticos a nivel federal

México ha seguido la teoría o la tendencia expansiva de los derechos fundamentales impuestos por el constitucionalismo moderno democrático, y ha ido incorporando paulatinamente, en sus ordenamientos jurídicos, principios y disposiciones que amplían estos derechos. Es el caso del derecho a la información.

Aunque ya desde 1977, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el derecho a la información estará garantizado por el Estado, no es sino hasta la reforma del 2007 que el constituyente estableció en la propia Constitución principios y bases para el ejercicio de este derecho.

Así, el artículo sexto constitucional protege, por un lado, el derecho a informar y emitir opiniones y, por otro, el derecho a ser informado; esto es, el derecho a la información en su doble vertiente. Con esta reforma del 2007, entonces, se mantiene intacta la regulación en la vertiente que protege la libre manifestación de ideas, con las limitaciones que el propio texto constitucional señala. Es decir, que no se ataquen los derechos de terceros y que no se provoque con las manifestaciones algún delito, o bien, que no se perturbe el orden público y se amplía el derecho en lo relativo al acceso a la información.

Los grandes trazos en la interpretación de este derecho son, por ejemplo, el principio de máxima publicidad. Este principio se complementa con la mínima formalidad.

La información que se refiere a la vida privada y los datos personales, debe estar protegida en los términos y con las especificaciones que la ley reglamentaria establece. Toda persona tiene acceso gratuito a la información pública y no se exige ninguna calidad específica para el ejercicio de este derecho, como, por ejemplo, ser mexicano o bien la de ser ciudadano. La Constitución establece que cualquier persona puede tener acceso a la información.

Se deben establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Los sujetos obligados deben preservar sus documentos y publicar a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión. Esto es una obligación permanente.

\* Es egresada de la carrera de Ingeniería Industrial del Instituto Politécnico Nacional, donde impulsó la participación de estudios a través del Grupo Sinergia. Desde 1997 forma parte de Alianza Cívica, y ha coordinado diversos proyectos como Participación Ciudadana en Procesos Electorales Federal y Estatales; en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas, también ha participado en proyectos como "Adopta un Diputado", que luego sería importante en otra mesa cómo le fue en este proyecto, y Base de Datos Sociales; desde septiembre de 2009, asumió la Dirección de Alianza Cívica.

Lo anterior significa, que desde un punto jurídico, una violación en materia de acceso a la información, pues es también una violación de las garantías individuales de las personas.

Desde otro ángulo las normas de transparencia y acceso a la información no son consideradas como una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes. Esto último porque ha vuelto accesible la información importante de los asuntos del país y la contribuido a la formación de opiniones mejor formadas, así como ha ayudado a proscribir prácticas gubernamentales indeseables, tales como el secretismo y la discrecionalidad. Esto se ha ampliando progresivamente, aunque todavía en forma limitada a partidos políticos.

En otras palabras, no es casual la incorporación de este derecho en el capítulo de garantías individuales de la Constitución. El constituyente elevó el acceso a la información a la categoría de un derecho fundamental, igual para todos los mexicanos.

En este sentido, esta reforma hizo de la transparencia algo más importante que una política pública, ya que la convierte en parte de los derechos básicos de los habitantes de la Nación y, por tanto, se obligó a un cambio más amplio en las leyes que lo regulan.

En resumen, se trata de una de las reformas democráticas más importantes producidas en México durante los últimos diez años. Una reforma que por sus alcances y consecuencias puede ser comparada con las reformas electorales de 1996, la que se hizo en el 2007 y 2008, porque amplía el conocimiento público de todos los documentos que producen todas las autoridades en el territorio nacional.

Estos documentos únicamente pueden ser reservados mediante una justificación argumentada en nombre del interés público, por los órganos del Estado y esa reserva siempre puede ser revocada o corregida por una autoridad especializada.

En otro sentido, obliga a las mismas prácticas, a la observancia de los mismos principios y de las mismas bases en todas las instituciones federales, estatales y municipales.

La reforma reconoce la necesidad de seguir expandiendo los derechos fundamentales en México como son los políticos, los civiles, los sociales y los de libertad, por una ruta que recoge los valores de la igualdad, la democracia y la tutela del más débil. Por eso se convirtió en una garantía individual, porque todos los mexicanos sin excepción la adquieren, la ejercen y no está condicionada a ningún otro valor, constituye un valor en sí misma.

Ahora bien, por lo que hace al marco jurídico de la transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos a nivel federal, es necesaria partir de algunas premisas constitucionales.

Es necesario tener en cuenta dos normas constitucionales muy importantes, y relacionados entes sí, los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos. En el primero se establece que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y, por su parte, el segundo artículo establece que el pueblo es quien ejerce la soberanía por medio de los Poderes de Unión. También que es a través de los partidos políticos que se hace posible o se materializa el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Por otro lado, también hay que tener en cuenta que la Carta Magna define a los partidos políticos como entidades de interés público; lo cual, tiene una implicación importante, y además de que recibe financiamiento público para llevar a cabo sus fines.

Esta naturaleza jurídica o estatus de interés, de entidades de interés público conferido a los partidos políticos fue resultado de la reforma constitucional de 1977 que elevó a la jerarquía constitucional a estos entes, lo cual, obliga por otro lado, al Estado a que garantice condiciones mínimas para su desarrollo y para que éstos puedan cumplir con sus fines.

Entonces, con dicha reforma se reconoce a los partidos políticos como intermediarios entre los ciudadanos, y titulares de los derechos políticos, sin desplazar, claro, algunas acciones directas de participación de los ciudadanos en los procesos y actividades electorales, a fin de alcanzar el más alto fin de perfección a la democracia representativa.

Esto es, a los partidos políticos se les elevó a calidad de entidades de interés público, pero sin incluirlos como órganos del Estado, confiándoles una atribución relevante en las tareas que el poder público debe desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos. Conviene también detenerse en una consideración muy concreta, que aún y cuando los partidos políticos fueron considerados como entidades de interés público, desde la década de los años 70's, no fueron considerados como sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; por lo que el acceso a cierta información de la vida interna de los partidos políticos se realizó en sus primeros intentos por la vía jurisdiccional.

Lo anterior fue explicado así por el hecho de que los partidos políticos tiene dentro de sus prerrogativas el derecho de auto organizarse y a la autorregulación. Esto es una especie de autonomía partidaria que ejercen, por ejemplo, a través del establecimiento de sus principios ideológicos, de su estructura partidaria, de los derechos y obligaciones de los afiliados, etcétera.

Actualmente, desde el 2008, la legislación electoral federal impone a los partidos políticos obligaciones específicas en materia de transparencia y acceso a la información.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señala que los partidos políticos tiene dos obligaciones: una de transparencia a difundir en forma permanente cierta información que se considera pública y que, por tanto, debe publicarse tanto en sus propios portales de internet, así como, en el Instituto Federal Electoral (IFE).

La información que debe contener estas páginas de internet está desarrollada en quince fracciones del COFIPE que son retomadas también en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que, vale decir, que son enunciativas, no limitativas y que deben ser consideradas además como un mínimo.

Por otro lado, en cuanto al acceso a la información de los partidos políticos distintas de la que por obligación y mandato de la ley tienen que publicar en los portales de transparencia, la legislación establece, que cualquier persona puede acceder a la información de los partidos políticos, con la particularidad que también, y es que este acceso no se hace en forma directa realizando la solicitud a ese ente, sino por medio del Instituto Federal Electoral.



**Fuente:** 3er Seminario Internacional

En este sentido, consecuente con la reforma al artículo sexto constitucional, y la entrada en vigor del COFIPE en el 2008, el Consejo General del IFE modificó el Reglamento citado en líneas anteriores, y con este cambio reglamentario se puso, por un lado, al Instituto Federal Electoral en sintonía con las nuevas bases y principios constitucionales y legales en materia de transparencia y acceso a la información.

Algunos datos relevantes sobre la instrumentación de estas disposiciones es a partir de mediados del 2008 que entró en vigor el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, a la fecha, todos los partidos políticos han cumplido con las obligaciones de transparencia en forma parcial.

En principio, ya existe en sus propios portales de internet un apartado específico relativo al cumplimiento de las obligaciones de transparencia en cifras y en porcentajes. En promedio, hasta el primer semestre del 2009, los partidos han cumplido con el 47% de la información que deben publicar, falta por entregar un 42% y han entregado parcialmente un 11%.

En este sentido, es importante mencionar que los conceptos de información en los que los partidos políticos han tenido mayor dificultad para cumplir con estas obligaciones de transparencia se refieren a los casos en los que es necesario disponer de información que no es propia de las estructuras nacionales, sino de los ámbitos locales y municipales.

Así, por ejemplo, ningún partido político cumple íntegramente con la obligación de publicar los datos de los integrantes de los comités estatales y municipales, ni con las remuneraciones de los dirigentes en estos dos niveles; o bien, con el financiamiento público que tienen en cada uno de ellos.

No obstante lo anterior, podemos asegurar que los partidos político no son lo entes más oscuros del país, debido a que no solamente las normas de transparencia, sino otras contenidas en otros capítulos del COFIPE les imponen obligaciones de transparencia de su propia información.

La segunda relacionada con los padrones que les comentaba es que, efectivamente, existen pendientes en materia de transparencia. Uno de ellos es que los partidos políticos asuman a cabalidad el principio de máxima publicidad y que cumplan de manera mucho más extensa con las obligaciones que les impone el artículo 42 del COFIPE, el 59 del Reglamento y que de manera voluntaria, sin necesidad de la persecución del IFE, ellos puedan cumplir con esas obligaciones y más y que se hagan públicos los padrones de los militantes.

Eso consideramos que es un gran pendiente porque además está relacionado no sólo con el cumplimiento de una obligación, sino también incluso con la existencia misma de los partidos políticos. No solamente el contar con el determinado número de afiliados es un requisito para que se les otorgue el registro. También es un requisito de permanencia para que ellos puedan conservar el registro y, además, esto tiene atrás otras razones como es el de evitar prácticas no muy democráticas, como duplicidad de nombres en los padrones electorales.

Finalmente, consideramos un tema muy relevante que falta por resolver, el hecho de que los propios partidos se hagan cargo en forma directa de sus obligaciones, sin necesidad de que sea a través del IFE, como instancia intermedia entre los partidos y las personas, que se pueda acceder a su información.







# CLAUSURA

Oscar M. Guerra Ford





Ahora mencionaré algunas de las ideas que recuerdan la importancia de los temas que se han visto en este seminario.

Uno, la inexistencia de algún acto que demuestre que a mayor transparencia menor corrupción o menor percepción de corrupción, aunque sabemos que la transparencia es condición necesaria para una menor corrupción.

Lo que también se ha abordado, es que la transparencia es un elemento que requiere de otros elementos, principalmente de la fiscalización, del papel de las contralorías y de las sanciones.

Otra idea es el asunto de la brecha digital, que es importante, pero también y más importante por la brecha informativa, porque aunque esté la información en los portales de internet, si ésta no es clara, si no es útil para el ciudadano y entonces tenemos que pasar de una visión de demanda de información más que de oferta, que es lo que requiere el ciudadano, entonces esa brecha informativa es la que hay que atacar. Y para el asunto de la brecha digital, para aquellos que no tienen acceso a estas nuevas tecnologías, el Estado debe hacerse cargo que esa información, ya subsanada la brecha informativa llegue a estos sectores.

La otra cuestión, es la existencia de tres tipos de transparencia, la transparencia tecnócrata, la transparencia burócrata y la transparencia democrática. Creo que también llama la atención, es evitar el retroceso, se debe estar alerta, los órganos garantes, las personas, las organizaciones de la sociedad civil para defender este derecho. Se trata de ir hacia adelante, no ir hacia atrás.

La otra cuestión, el papel tan importante que juegan las ONG's como dinamizadoras y multiplicadoras de este derecho. Creo que el ejercicio de PROCAMPO, que señaló Miguel Pulido, es un claro ejemplo de la utilidad de cuando la información se solicita y cómo se puede procesar y después regresar a la sociedad, digamos, con un gran valor agregado que demuestra el mal uso o el uso no correcto de los recursos públicos. También la experiencia ésta de Cómo Votó tu Ciudadano, en el caso argentino, que también fue muy útil una ONG, llevando a cabo ese proyecto. Las ONG's son aliados estratégicos en este tema.

El asunto de los sindicatos es otro asunto tratado en este seminario. Al respecto, concluimos que los sindicatos son indirectos, que deben informar clara y detalladamente el uso de los recursos públicos que reciben en todas sus categorías. El asunto está que se utilicen para el beneficio de los trabajadores y que los ciudadanos que aportamos esos recursos podamos enterarnos del uso y de los resultados de los mismos. Entonces queda claro que deben ser sujetos de las leyes, tanto en todos los estados como a nivel federal, más con los datos que se nos daban de algunos sindicatos federales, pero en todas partes.

La última cuestión son los partidos políticos eso son y deben ser sujetos directos de la ley; se les debe preguntar toda la información. Los partidos políticos por obligación deben estar en las leyes como sujetos obligados, pues se considera que los partidos por convicción deben entregar la información. Ellos son los pilares de la democracia, pues como dijo Lorenzo Córdova, sin transparencia no hay democracia. Entonces deben ser promotores, y podría ser una forma en que se podría iniciar en recuperar algo de la confianza que se dice han perdido.



Fuente: 3er Seminario Internacional



3<sup>er</sup> *Seminario Internacional, Memoria*. Se terminó de imprimir en Servicio Editorial Gráfico, en la Ciudad de México durante el mes de octubre del 2010. El tiraje consta de 1000 ejemplares. La edición estuvo al cuidado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.