



México Transparente

Boletín informativo año 2 / número 2 / abril-junio de 2006

editorial

La transparencia, como una cualidad de la institucionalidad democrática, y el acceso a la información, como un derecho humano, son herramientas que posibilitan a la ciudadanía ejercer cierto control sobre el quehacer gubernamental y, de esa manera, compartir el poder con representantes y servidores públicos. Las organizaciones del Colectivo por la Transparencia, así como otros grupos ciudadanos que se dedican a monitorear y analizar las acciones del gobierno, dan muestra de ello con sus experiencias de seguimiento de políticas públicas. A tres años de vigencia de la Ley Federal de Transparencia, la sociedad civil ya cuenta con testimonios importantes que ilustran cómo por medio del ejercicio del derecho de acceso a la información y la exigencia de la transparencia se pueden construir caminos que lleven hacia la rendición de cuentas. Lo que hemos podido ver es que, si bien hay aspectos transversales a los que se enfrenta todo aquel que ejerza su derecho de acceso a la información, cada sector o institución pública presenta retos específicos en cuanto a la naturaleza de la información que se requiere y en cuanto a la disposición de los servidores públicos encargados de proporcionar dicha información, de manera proactiva o por solicitud expresa.

Este número de **México Transparente**, como los anteriores, busca exponer una gama de experiencias y opiniones que hablan de las particularidades en las diferentes facetas del quehacer gubernamental en los que la ciudadanía monitorea o analiza. En este sentido, en "Cuestión de transparencia", el lector encontrará una pertinente reflexión de Miguel Pulido en torno a la "La Ley Federal de Transparencia y sus diversas interpretaciones". El autor argumenta que las interpretaciones que han hecho de la ley para clasificar la información los sujetos obligados que no están bajo la jurisdicción del IFAI, como son la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Poder Judicial, contrastan con los criterios que en momentos de controversia ha emitido el propio IFAI, y advierte que "la dicotomía de sujetos obligados [abordada en su análisis] se ha traducido en avances

disparés en el acceso a la información. La asimetría en las actuaciones de la CNDH, el Poder Judicial y el IFAI, [ejemplificadas en su artículo], nos muestra el riesgo de que el acceso a la información en México se convierta en un catálogo con los más diversos criterios."

De esta manera, Pulido llama la atención sobre una cuestión central en el avance de la transparencia en el ejercicio del poder público. Se trata de la necesidad de que este progreso sea homogéneo y que el ciudadano tenga la certeza que al ejercer su derecho de acceso a la información frente a cualquiera de las entidades públicas se respetarán los mismos criterios de clasificación y, por ende, desclasificación, con estricto apego al principio de máxima publicidad que establece la Ley Federal de Transparencia.

Por su parte, nuestra pluma invitada, Martha Delgado en su artículo "Una nueva cultura del agua para México" nos habla de la necesidad de transitar hacia una gestión pública eficiente basada en la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana en la toma de decisiones y su escrutinio social, modelos que sin duda exigen reformas legales e institucionales profundas para democratizar la gestión del agua. "Ahora más que nunca el agua es una cuestión ciudadana. Esa es la vertiente humana o la vertiente social dramática de un problema que, en el fondo, no es tanto un problema de falta de agua en un sentido físico, sino de un problema de quiebra de la salud de los ecosistemas y de sus seres vivos", afirma Delgado.

En otro artículo, Carmen Tagüeña reflexiona en torno a "La importancia de las evaluaciones externas en el ámbito escolar", echando luz sobre un tema que ha sido ampliamente debatido en los círculos académicos y, quizá no con la importancia que merece, por sectores más amplios de la población que claramente tienen un interés en el tema, como pueden ser los padres de familia o los propios estudiantes. Tagüeña

continúa página 2 >>>

señala que las instituciones encargadas de las evaluaciones educativas deben, no solamente dar a conocer los resultados de las mismas, sino que lo deben hacer en formatos que puedan ser entendidos por la comunidad involucrada en la educación en diferentes niveles; es decir, la calidad de la información, en el sentido de que ésta sea útil y oportuna para sectores amplios, se convierte en un aspecto nodal para, por ejemplo, la exigencia de educación de calidad por parte de la sociedad en su conjunto.

En esta ocasión, nuestra sección “¿Transparencia en pleno?” presenta “La reforma del Congreso, un asunto pendiente de la LIX legislatura”, de David Dávila y Genaro Lozano, quienes apuntan que en tanto se ha avanzado de manera importante en reformas hacia la transparencia en el quehacer legislativo, “lo cierto es que nuestro Congreso aún no cuenta con mecanismos estables, participativos y confiables para la rendición de cuentas. Para la ciudadanía en general sigue siendo muy difícil entender lo que se discute al interior de las cámaras y de qué manera nos afectará en un momento u otro.” Dávila sugiere que si el Congreso ha de cumplir con su función primordial, que es la de “ser la voz del pueblo”, es fundamental asegurar que el pueblo al que representa comprenda lo que, en su nombre, se está haciendo en materia legislativa.


También, contamos con una nota sobre el estudio realizado por la organización Libertad de Información-México (LIMAC) en el que se analiza la calidad jurídica de las resoluciones del IFAI. El estudio concluye que 77 por ciento de esas resoluciones cumplen los estándares de calidad jurídica, en contra de algunas voces que han expresado incertidumbre para las dependencias gubernamentales respecto a la calidad de las resoluciones que el IFAI emite en su contra. El estudio también señala que el comisionado Juan Pablo Guerrero obtiene la mejor calificación en la calidad de sus resoluciones, siguiéndole Alonso Gómez, María Marván, Alonso Lujambio y Horacio Aguilar.

En lo que toca a los “Avances en los estados”, **MéxicoTransparente** nos lleva a ver la evolución en Sonora y en Morelos. Sobre el estado norteño, escriben Guillermo Noriega y Margarita Bejarano de la organización Sonora Ciudadana. Describen el proceso de creación, aprobación e implementación de la ley de acceso a la información de esa entidad federativa, para concluir que “mientras la ciudadanía no cuente con instrumentos que le permitan fiscalizar el trabajo de sus gobiernos, debe avocarse a conseguirlos. La transparencia y el acceso a la información en Sonora son mito todavía. Sin duda, los responsables directos son los legisladores, empero, la mayoría de los

funcionarios públicos han tomado su obligación y compromiso con ligereza.”

Sobre Morelos, contamos con el análisis de Alí Sosol, quien aborda la situación desde tres ejes: acceso a la información pública; rendición de cuentas; fomento a la cultura de la transparencia. Sosol, quien es Consejero Presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, nos dice que “falta mucho por andar en la ruta de la transparencia, pero el IMIPE tiene claro el destino y la manera en que debe recorrerse el camino: nuestra meta es la aplicación real de la democracia participativa y vigorizar los espacios públicos para que la ciudadanía pueda ejercerla.”

En cuanto a la marcha de reformas pro transparencia en el mundo, ofrecemos un vistazo a los procesos que están teniendo lugar en Bolivia. En ese país andino —que en diciembre del año pasado vivió un parteaguas en el desarrollo de su democracia, al elegir al Presidente Evo Morales, del Partido del Movimiento al Socialismo, quien ha empujado un replanteamiento del proyecto de nación para Bolivia— el Centro Carter ha impulsado una estrategia que busca, por un lado, sensibilizar al gobierno acerca de la necesidad de integrar la transparencia como un principio en la gestión gubernamental y, por otro, promover la creación y aprobación de una ley de acceso a la información. Como parte de esa estrategia, el Centro Carter, junto con el Ministerio de Justicia de Bolivia, organizaron el Seminario Internacional “El Camino Hacia el Derecho de Acceso a la Información”, el 7 de abril de este año. A dicho encuentro fueron invitados representantes de cuatro países que han tenido experiencias exitosas y fracasadas con la promulgación de leyes de acceso a la información pública: México y República Dominicana, como experiencias exitosas, y Argentina, como una experiencia en la que la iniciativa de ley que generó debate y apoyos varios de la sociedad no redundó en la aprobación de dicha ley.

Por último, invitamos a nuestros lectores a consultar en este número las bases del premio ciudadano “La Utilidad Social del Derecho de Acceso a la Información”. La convocatoria está abierta, conforme a las bases, hasta el día 9 de octubre de 2006, para que ciudadanos y organizaciones entreguen sus trabajos sobre casos específicos de la utilización del derecho de acceso a la información, ya sea para fortalecer o exigir procesos de rendición de cuentas, de participación en la formulación o monitoreo de políticas públicas, para documentar y difundir actos de corrupción o por ejemplificar los beneficios de ejercer el derecho en cuestión. 

Una nueva cultura del agua para México	3
La Ley Federal de Transparencia y sus diversas interpretaciones	5
La importancia de las evaluaciones externas en el ámbito escolar	7
La calidad en las resoluciones del IFAI	9
La reforma del Congreso, un asunto pendiente para la LX Legislatura	11
Sonora ¿en la era de la transparencia?	11
Morelos y la transparencia: un camino largo y sinuoso	13
Hacia el derecho de acceso a la información en Bolivia	15
Bases del Certamen “La utilidad social del derecho de acceso a la información”.	16

Una nueva cultura del agua para México

Martha Delgado Peralta*

La discusión sobre la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua en nuestro país requiere de la participación de un amplio sector de la sociedad. Hasta ahora, las políticas relacionadas con el manejo del agua son un asunto de decisión exclusiva de políticos, legisladores y funcionarios. Las voces de la sociedad civil buscan tomar un papel más activo en la toma de decisiones y en las regulaciones que se pretenden adoptar para el manejo de nuestros recursos hídricos.

Con esta intención surge la Alianza Mexicana por una Nueva Cultura del Agua (AMNCA), una propuesta ciudadana que pretende incidir en el cambio de modelo de gestión del agua para nuestro país mediante la adopción de un enfoque holístico que reconozca la dimensión múltiple, ambiental, social, cultural y económica de los ecosistemas acuáticos. Esta alianza tiene la característica de aglutinar a más de 150 miembros pertenecientes a dos sectores tradicionalmente separados: el sector científico-académico y el sector social (movimientos sociales y organizaciones ambientalistas).

La idea es que a partir del intercambio de visiones y experiencias entre ambos sectores, y aprovechando sus fortalezas (en la academia el conocimiento y capacidad de investigación y en la sociedad civil organizada su experiencia en la movilización, cabildeo e incidencia), se genere un debate nacional centrado en los problemas que caracterizan la gestión del agua en México; se denuncie la inequidad y la injusticia en la gestión del agua; se alerte a la opinión pública sobre las violaciones a los derechos humanos relacionados con el agua y sobre el uso insustentable de los ecosistemas acuáticos; y se construya un espacio de convergencia para generar propuestas de alternativas eficientes, equitativas y sustentables para la gestión integral del agua en México.

Hoy sabemos que existe una crisis de sustentabilidad en México provocada en nombre de un malentendido progreso que derrama sus beneficios de manera desigual en la población, con una fuerte tendencia a favorecer fórmulas neoliberales para la gestión del agua —particularmente de los servicios de agua y saneamiento—, acordadas por los gobiernos, las empresas transnacionales y las instituciones financieras internacionales, que están conduciendo a la privatización y liberalización de servicios públicos básicos (casos de Aguascalientes, Cancún, Saltillo, entre otros).

Desafortunadamente, el modelo de gestión que se está siguiendo en nuestro país mantiene la línea de exclusión de los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones en el manejo del agua, así como de pérdida de la soberanía y control por parte de los pueblos y comunidades sobre sus territorios y ecosistemas.

La Alianza Mexicana por una Nueva Cultura del Agua propone una gestión pública eficiente basada en la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana en la toma de decisiones y su escrutinio social, modelos que sin duda exigen reformas legales e institucionales profundas para democratizar la gestión del agua.

* Diputada Independiente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Estamos convencidos que la educación y la formación de ciudadanía y conciencia cívica con dimensiones éticas, espirituales, artísticas y culturales deben ser ejes estratégicos en la lucha por construir esa nueva cultura del agua que requerimos.

En el caso de México, en particular, actualmente organizaciones de la sociedad civil introducen en sus proyectos la promoción de una nueva cultura del agua, con acciones sociales enfocadas a la promoción y difusión del derecho que todos los habitantes del planeta tenemos para contar con el agua suficiente para resolver necesidades básicas para una vida digna, pero también en la promoción del cuidado que como individuos tenemos que darle al agua.


Ante escenarios que se viven de escasez y de mala calidad en el servicio y del recurso mismo, se han conglomerado organizaciones de distinta índole para impulsar acciones de incidencia en las políticas públicas y en el impulso de leyes que promuevan la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, pero también en el mejoramiento de los servicios, tanto de abastecimiento como de saneamiento.

Se ha impulsado un carácter participativo de los ciudadanos, por el momento de la sociedad organizada, para que el tema del agua deje de ser un asunto de exclusividad de políticos, gobernantes o empresas privadas con fuertes intereses en el manejo de estos recursos.

Este camino ha tenido significativos avances en la consolidación de grupos que impulsan una participación ciudadana proactiva en la discusión de la agenda ambiental y del agua, con un llamado para que las decisiones sobre estos temas no se sigan tomando sin la aprobación de amplios sectores de la sociedad —especialmente en lo que se refiere al manejo de los recursos hídricos y a la promoción de un proyecto de gestión del agua descentralizada, subsidiaria y equitativa.

Estas acciones sociales también han demandado que las políticas públicas seguidas hasta ahora en el manejo del agua, dejen de centrarse en el mantenimiento o ampliación de la red, ya que hasta ahora no existe un estudio serio sobre si los recursos hídricos se han utilizado adecuadamente, además de que se han dejado de lado la aplicación de nuevas tecnologías, que representan una ventana de oportunidad para la protección y uso eficiente de los recursos hídricos.

De esta manera, la nueva cultura del agua propone enfoques participativos, basados en principios de equidad y sostenibilidad, para asumir y desarrollar los cambios éticos, culturales, políticos e institucionales que la crisis actual del agua exige.

La problemática del agua en México ya no puede seguir siendo un asunto de políticos o de respuesta a intereses particulares. Ahora más que nunca el agua es una cuestión ciudadana. Esa es la vertiente humana o la vertiente social dramática de un problema que, en el fondo, no es tanto un problema de falta de agua en un sentido físico, sino de un problema de quiebra de la salud de los ecosistemas y de sus seres vivos. 

Antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal de Transparencia), el alcance del derecho de acceso a la información en poder de las instancias públicas era poco claro. Correspondió al Poder Judicial de la Federación interpretarlo durante dos décadas y media, periodo en el que la única referencia era el enunciado: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, adicionado en 1977 al artículo 6° Constitucional.

A lo largo de estos 25 años, se identifican tres grandes momentos en el desarrollo de la conceptualización del derecho a la información. En el primero de ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) consideró el derecho a la información como una garantía a favor de los partidos políticos, establecida con el fin de proporcionarles los espacios de comunicación adecuados para llegar a la población. Posteriormente, identificó el derecho a la información con una nueva acepción: el derecho de los individuos a obtener información veraz de las actividades del Estado, a efecto de mantener una ciudadanía informada. En el último momento, la SCJN resolvió que el titular del derecho de acceso a la información es cualquier particular, de un modo semejante al ejercicio de otra garantía individual.

No obstante esta progresiva interpretación judicial, es hasta la publicación de la Ley Federal de Transparencia en el Diario Oficial de la Federación, el 11 junio de 2002, como se formalizó el marco legal para solicitar acceso a la información que generen o posean los órganos del aparato estatal a nivel federal. Es decir, se materializa la regulación de este derecho.

La Ley Federal de Transparencia y sus diversas interpretaciones

Miguel Pulido / Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Esta Ley señala como sujetos obligados a los tres Poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Administrativos Federales y los órganos constitucionales autónomos.¹

Establece, además, procedimientos sencillos y plazos razonables y se plantea como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información pública, transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas.²

Algunos especialistas han señalado que si bien la Ley Federal de Transparencia no agotaba la totalidad de los criterios que podrían haberse considerado como idóneos, si garantiza algo más que los mínimos indispensables en un ordenamiento de esta naturaleza. Frente a la ley perfecta, se optó por la ley posible.

Así, surgieron cuestionamientos sobre la eficacia de la Ley para lograr los objetivos reconocidos en su propio texto,³ particularmente porque contemplaba que los Poderes de la Unión distintos al Ejecutivo y los órganos constitucionales autónomos establecerían, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, sus propios órganos, criterios y procedimientos para proporcionar a los particulares el acceso a la información.

La traducción de lo anterior es la existencia de dos grandes grupos de sujetos obligados: aquellos que son observados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y que deben ajustarse a los lineamientos emitidos por este Instituto⁴ y los que emitirán sus propios procedimientos y deberán contar con sus propias instancias de vigilancia.⁵

Aunque real, la posibilidad de que los poderes Judicial y Legislativo y los Órganos Autónomos tuvieran lineamientos distintos no significaba un cheque en blanco, incluía una cláusula restrictiva: la creación del marco normativo propio tendría que ser de conformidad con los principios y plazos establecidos por la Ley Federal de Transparencia.⁶

Es decir, las disposiciones y resoluciones emitidas por las instancias diseñadas ex-profeso en dependencias distintas al Ejecutivo Federal tendrían diferencias estrictamente de forma. En teoría el rumbo del acceso a la información en las instancias federales, a pesar de sus matices, sería unívoco. Los principios de publicidad y máxima apertura, por ejemplo, serían observados por todos los sujetos obligados.

Pero el tiempo dio la razón a los escépticos. Hoy contamos con un marco normativo de acceso a la información disperso y una actuación entre

los sujetos obligados poco menos que aleatoria en el mejor de los casos, discrecional y arbitraria, en otros. Algunas consecuencias han sido: disposiciones que no se apegaron en su totalidad al espíritu de la Ley Federal de Transparencia, clasificaciones de la información injustificadamente restrictivas y resoluciones de las instancias encargadas de conocer recursos de revisión contrarias al objeto de la propia Ley.

Por ejemplo, el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), uno de los organismos constitucionales autónomos que emitieron su propia normativa, no contiene criterios claros de clasificación o desclasificación de la información.⁷ Al día de hoy, la CNDH ha realizado clasificaciones más restrictivas en relación a los principios contenidos en la Ley Federal de Transparencia.

La CNDH ha negado el acceso, al tratar como información confidencial, a las actas de Asamblea de su Consejo Consultivo;⁸ a conocer la trayectoria profesional y académica de los investigadores del Centro Nacional de Derechos Humanos⁹ y las compensaciones económicas recibidas por personal de la Comisión.¹⁰

Estas clasificaciones de confidencialidad realizadas por las unidades

1 Art. 3 Fr. XIV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

2 Art. 4 Fr. I, II y IV de la LFTAIPG.

3 Art. 4 de la LFTAIPG.

4 Art. 33 de la LFTAIPG.

5 Art. 61 de la LFTAIPG.

6 El artículo 61 de la LFTAIPG establece que los órganos distintos del Poder Ejecutivo Federal "establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley".

7 El art. 12 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH remite a los criterios de clasificación y desclasificación establecidos en la propia Ley Federal de Transparencia.

8 Según consta en el oficio 1697, emitido por la CNDH, correspondiente al expediente 2004/85-T.

9 Según consta en el oficio 1254/SA/DGARH/2004, emitido por la CNDH, correspondiente al expediente 2004/113-T.

10 Según consta en el oficio CI/ST/137/05, emitido por la CNDH, correspondiente al expediente 2005/90-T.

administrativas involucradas han sido confirmadas por el Comité de Información de la CNDH e incluso por el Primer Visitador, al conocer, en su carácter de instancia revisora, impugnaciones promovidas por particulares.

En sentido opuesto, el Pleno del IFAI, al conocer impugnaciones por negativas similares —por ejemplo, a entregar el historial laboral y académico de un servidor público, argumentando la confidencialidad de la información—, señaló: “el fundamento de clasificación invocado por la entidad no es válido, ya que la información solicitada relativa a los antecedentes laborales, profesionales y académicos de servidores públicos (...) refiere a información pública en posesión de un sujeto obligado por ley [pues] las obligaciones de transparencia establecen que al ser públicos la remuneración, el directorio y puesto que corresponde a cada servidor público, del mismo modo deben ser del dominio público las condiciones que justifican la contratación de los servidores públicos, como una obligación de información de los sujetos obligados”.¹¹

En cuanto a la posibilidad de acceder a los recibos de compensaciones, bonos y remuneraciones especiales, recientemente el Poder Judicial, otro Poder no sujeto a la revisión del IFAI, mediante su Comité de Acceso a la Información, reconoció que la obligación de “este Alto Tribunal de poner a disposición del público en general la información concerniente al ejercicio del gasto del presupuesto asignado y la remuneración por puesto de sus servidores públicos, llevan a concluir la publi-

dad y acceso del nombre y patrimonio de los servidores públicos que obran en los documentos de recibo de pago de nómina quincenal. Consistentemente con la anterior conclusión, también debe ser público el dato que corresponde a la fecha de pago, el cual da certeza del mismo”.¹²


Por el contrario, la CNDH se resiste a realizar versiones públicas de los documentos que contienen información confidencial en las que se proteja sólo la que tenga este carácter. Por esta razón, no sólo se echa de menos la transparencia como espíritu de la gestión pública, también el respeto al derecho especial que tienen ciertos solicitantes a acceder a información sobre sí mismos. Durante 2003, 2004 y 2005, la CNDH se negó a dar acceso a copias de los expedientes, incluso a los propios quejosos, argumentando que se trataba de información reservada, dando además ese carácter por 12 años.

Retomo la idea de la dispersión provocada por la existencia de dos tipos de sujetos obligados. Mientras la anterior es la postura, al parecer inamovible de la CNDH, el IFAI ha ido más allá: ha resuelto el acceso garantizado de los titulares a sus propios expedientes y que dicho acceso deberá ser gratuito, que las instancias tendrán la obligación de realizar versiones públicas de los expedientes y que se debe permitir que cualquier ciudadano conozca todas las partes que no tengan el carácter de confidencial. En lo que hace a la temporalidad de la reserva, ha considerado que no tiene que ser rigurosamente por 12 años (las ha reducido en algunos casos incluso a dos) y, lo más relevante, que no basta la existencia de una causal

legal que establezca la confidencialidad de la información, pues se debe comprobar que su divulgación produce un daño objetivo, presente y directo.

El propio Poder Judicial también ha resuelto dar acceso a documentos que contienen información confidencial, señalando que es posible “en términos del artículo 43, segundo párrafo, de la ley de la materia, que permite la entrega de documentos que contengan información clasificada como confidencial, siempre que se permita la eliminación de las partes o secciones clasificadas”.¹³

Éste es el principio de publicidad que señala la Ley Federal de Transparencia y al que se deberían constreñir las actuaciones de todos los sujetos obligados.

Como conclusión, la dicotomía de sujetos obligados aquí abordada se ha traducido en avances dispares en el acceso a la información. La asimetría en las actuaciones de la CNDH, el Poder Judicial y el IFAI, ejemplificadas líneas arriba, muestra el riesgo de que el acceso a la información en México se convierta en un catálogo con los más diversos criterios. De los contrastados, hasta el momento los de la CNDH son los más rezagados e incluso regresivos. 

¹¹ Recurso de revisión con número de expediente 00456/04, correspondiente a la solicitud de información con folio 0000500029304, comisionado ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán.

¹² Clasificación de la información 01/2006-A resuelta por el Comité de Acceso a la Información de la SCJN el 18 de enero de 2006.

¹³ *Ibidem*.

La importancia de las evaluaciones externas en el ámbito escolar

Carmen Tagüeña Parga* / CENEVAL

La información disponible sobre el sistema educativo mexicano ha aumentado de manera notable en los últimos años. A pesar de lo anterior, por su necesidad, importancia y utilidad, continúa el reclamo general para tener dicha información aún con mayor abundancia y detalle a fin de explorar lo que sucede en ámbitos más limitados.

Las autoridades educativas, los estudiosos de la educación, los directores de plantel, los profesores de escuela o asignatura, los padres de familia y los alumnos quieren saber cuál es la situación de avance o rezago de su sistema, escuela, modalidad, materia o grupo específico en relación a los otros y respecto de la situación general.

Lo anterior explica el interés público que despiertan los resultados de las evaluaciones externas, es decir, aquellas llevadas a cabo por instancias o grupos ajenos a las instituciones educativas mismas, mediante reglas que garantizan su aplicación uniforme y objetiva y en adición a las prácticas de evaluación propias a cada plantel o institución.

A nivel mundial, las evaluaciones externas más ampliamente utilizadas y estudiadas son aquellas que utilizan pruebas o exámenes estandarizados. Cuidadosamente elaboradas, a fin de asegurar la uniformidad de su contenido y dificultad, las respuestas de los estudiantes a los exámenes son sujetas a procesos automáticos de lectura y calificación que aseguran su objetividad y sus resultados son sometidos a rigurosos análisis matemáticos.

Las calificaciones escolares no pueden tomarse como una evaluación censal de la educación en México. Es cierto que todas las escuelas del país evalúan y califican a todos y cada uno de sus alumnos y que existen prácticas extendidas de evaluación y calificación; sin embargo, las formas de evaluar, el nivel de dificultad de los instrumentos de evaluación y las reglas para calificar no son idénticos a nivel nacional, estatal o institucional. Hay métricas de evaluación diferentes por sistema o plantel y escuelas que son más estrictas, uniformes y sistemáticas que otras en sus procesos de evaluación y calificación.

De ahí la aceptación creciente de las evaluaciones externas uniformes, la proliferación de instituciones, planteles e individuos que se someten a ellas, la diversidad de los aspectos de la práctica educativa que son evaluados y la multiplicación de las acciones y grupos de evaluación. Hoy se aplican, de manera sistemática, varios instrumentos y procesos de evaluación externos y uniformes a miles de planteles educativos y se avanza también en el diseño, la aplicación y el análisis de éstos y de sus resultados.

Es particularmente notorio el mayor uso que México viene haciendo de exámenes o pruebas estandarizadas. Un ejemplo de ello es que hoy uno de cada dos jóvenes que entra, ya sea a la educación media superior o a la superior, presenta un examen estandarizado del CENEVAL.

No obstante este crecimiento, es poco el impacto que la evaluación externa ha tenido en la práctica educativa diaria. Una explicación de ello es la relativa novedad de ese tipo de evaluaciones, otra es la reticencia de los organismos evaluadores a publicar sus resultados. En estas circunstancias, los datos de las evaluaciones estandarizadas generalmente sólo han servido para el propósito más inmediato y limitado: la selección de los aspirantes a un ciclo de estudios o institución.


La relativa novedad de la evaluación educativa en nuestro país explica las dudas de la sociedad y de los evaluadores en torno a los exámenes estandarizados. México está todavía en las etapas de escrutinio, de exploración y reconocimiento del territorio evaluativo; de formación de cuadros, entrenamiento y capacitación en el diseño y uso de instrumentos y procesos de evaluación; y de análisis e interpretación de resultados. En consecuencia, la mayor parte de las acciones de evaluación se han concentrado en el desarrollo y la aplicación de instrumentos y procesos para indagar diversos aspectos de la educación. Así, han estado centradas en la medición de contenidos educativos, planes de estudio, infraestructura o profesorado y poco se han ocupado de analizar la congruencia y relevancia de los resultados de la evaluación para la educación misma.

* Coordinadora del Área de los Exámenes Nacionales de Ingreso del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL).

La reticencia a hacer públicos los resultados se debe también a la dificultad que tienen los evaluadores para transmitir el alcance de los datos generados por las evaluaciones, evitando que se hagan interpretaciones e inferencias incorrectas de ellos, al tiempo que convencen de su utilidad a estudiantes, profesores, instituciones y autoridades educativas.

Así, no obstante las reservas en torno a la evaluación educativa, hay en México un interés general en ella. Esto es evidente en la atención que la prensa da a los datos —las más de las veces aislados e inconexos— con los que hoy se cuenta acerca del estado de la educación mexicana. Lo que generalmente parece faltar son explicaciones adecuadas de lo que esos datos realmente indican y de lo que ellos sugieren para mejorar la práctica educativa.

En otros países, la evaluación educativa externa impacta ya en las políticas públicas e incide incluso en el diseño curricular. En otras palabras, la evaluación educativa apoya y contribuye a la enseñanza y al aprendizaje. Estas tendencias forman parte de una corriente que no se limita al cuidado de los instrumentos y los procesos de medición, ni está centrada en la determinación de aprendizajes y habilidades, sino que busca incrementar las formas en que la evaluación puede contribuir a mejorar el aprendizaje de los alumnos y la enseñanza de los docentes.

En ese sentido, y a pesar de lo comprensibles que resultan las reservas de los evaluadores, es claro que éstos tienen que desarrollar formas de difundir la información que se desprende de su acción si es que aspiran a que ella contribuya a mejorar el aprendizaje y la enseñanza. Tienen que proporcionar información que fomente y retroalimente las apreciaciones que de sí mismos hacen tanto los estudiantes como los maestros y que les lleve a modificar sus prácticas de estudio y de docencia. En otras palabras, deben proveer información que llegue y sea útil para el ámbito escolar: las prácticas docentes y pedagógicas de los maestros frente al grupo; los objetivos, hábitos de estudio y actitudes de los alumnos; los centros de atención y acción de los directivos escolares; y las políticas, estrategias y programas de las autoridades educativas. 

La utilidad social del derecho de acceso a la información

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); DECA-Equipo Pueblo, A.C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., convocan a organizaciones de la sociedad civil y a los mexicanos en general, al certamen:

“La utilidad social del derecho de acceso a la información”.

En contraportada >>>

La calidad en las resoluciones del IFAI

Libertad de Información-México (LIMAC)

La asociación civil Libertad de Información México (LIMAC) concluyó un estudio donde se evaluó la calidad jurídica de las resoluciones elaboradas por los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2005, el cual demuestra que el trabajo de los cinco comisionados de ese órgano —garante de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental— cumple con los estándares de calidad necesarios para garantizar a la sociedad y a las instituciones gubernamentales la imparcialidad y rigor técnico en sus resoluciones.

Los resultados del estudio a cargo de la Maestra Perla Gómez Gallardo, coordinadora general de LIMAC, contrastan con el argumento de que no existe certeza para las dependencias gubernamentales respecto a la calidad de las resoluciones que el IFAI emite en su contra.

Lo anterior generó un debate en marzo pasado debido a la iniciativa que presentaron los senadores panistas Fauzi Hamdám y Jorge Zermeño, en la que se buscaba quitarle al Instituto la facultad hoy vigente de ser la última instancia en decidir si debe o no el gobierno federal entregar la información solicitada por los ciudadanos, dejándole esa responsabilidad a tribunales administrativos que podrían tardar meses o incluso años en resolver la publicidad de información gubernamental, restando así autonomía y fuerza al IFAI, órgano especializado en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El estudio de LIMAC calificó el trabajo de los comisionados tomando como criterio técnico de evaluación en escala de 0 a 100 tres rubros: 1) la correcta aplicación de sus facultades en el procedimiento, 2) la correcta fundamentación de los artículos que sustentaron la resolución y 3) la calidad de su motivación o argumentación jurídica.

En este sentido, LIMAC concluye que de las 2,027 resoluciones de recursos de revisión derivados de quejas ciudadanas por la negativa gubernamental a proporcionar datos públicos o por entregar información incompleta, los cinco comisionados aprobaron en la escala de cero a 100 en lo relativo a la calidad jurídica de todas sus resoluciones que resolvieron y fueron publicadas en 2005, las cuales tienen una calificación general de 77 sobre 100.

En lo individual, el trabajo de los comisionados en 2005 se refleja de la siguiente manera:

- **Horacio Aguilar** resolvió 412 casos, llevó 196 al fondo (48%) y desechó 216 (52%), con una calidad jurídica promedio de **74.5 sobre 100**.
- **Alonso Gómez** resolvió 436 casos, llevó 234 al fondo (54%) y desechó 202 (46%), con una calidad jurídica promedio de **76.2 sobre 100**.
- **Juan Pablo Guerrero** resolvió 400 casos, llevó 255 al fondo (64%) y desechó 145 (36%), con una calidad jurídica promedio de **81.3 sobre 100**.
- **Alonso Lujambio** resolvió 350 casos, llevó al fondo 174 (50%), desechó 176 (50.2%), con una calidad jurídica promedio de **74.8 sobre 100**.
- **María Marván** resolvió 429 casos, llevó al fondo 230 (54%), desechó 199 (46%), con una calidad jurídica promedio de **75.1 sobre 100**.

A pesar de que las resoluciones aprobaron su calidad en el promedio general de las tres variables evaluadas por LIMAC, el punto débil de dichas resoluciones tiene que ver con errores de forma y procedimiento, donde en escala de cero a 100 sólo **32% cumple con rigor técnico**, en contraste con las otras dos variables evaluadas (fundamentación -100%- y motivación -97%-) por lo que es necesario que el IFAI perfeccione los aspectos procedimentales para que sus resoluciones, que son definitivas, tengan aún mayor calidad, ya que así se garantizan plazos cortos y con certidumbre en la entrega de información pública por parte del gobierno. La calidad jurídica debe mantenerse e incluso mejorar, lo que cobra una importancia mayor ahora que dos de los cinco comisionados concluirán su encargo en septiembre próximo. 📌

La reforma del Congreso, un

La importancia del Congreso en el desarrollo de la vida democrática de México

La pluralidad partidista del Congreso ha sido hasta ahora uno de los principales motores de la transformación democrática en México. Como en otros sistemas políticos, la función del Congreso es la de representar a los diferentes sectores de la sociedad a lo largo del proceso de creación de las leyes que inciden en la vida de los ciudadanos; aprobar y fiscalizar los recursos que dan viabilidad a las políticas públicas; y coadyuvar a un sistema de pesos que impida la concentración del poder público en una sola institución.

El entorno de competencia partidista en el Congreso mexicano, que inició desde la LVII Legislatura, ha favorecido el análisis y la viabilidad de los proyectos que ahí se discuten, así como la necesidad de generar consensos entre los grupos parlamentarios en el proceso de aprobación de leyes. Sin embargo, la competencia partidista no ha materializado las expectativas que había generado, pues al final de esta Legislatura siguen pendientes muchas de las reformas que los ciudadanos esperábamos para el desarrollo del país, incluidas la reforma del Congreso para transparentar y eficientar su labor.

La transparencia del Poder Legislativo es importante porque permite a los ciudadanos conocer el proceso de creación de leyes que les afectará de un momento a otro, contar con espacios de incidencia o participación y, así, fortalece el vínculo representativo y la rendición de cuentas.

Limitaciones en materia de transparencia en el Congreso mexicano

Siete décadas de partido hegemónico obstruyeron la eficiencia del proceso de creación de leyes y el establecimiento de mecanismos para la rendición de cuentas. A pesar de los importantes esfuerzos emprendidos en la LIX Legislatura para fomentar la transparencia de la función legislativa y la participación ciudadana a través de distintos proyectos de reforma, las cámaras que integran el Congreso de la Unión aún no cuentan con mecanismos estables, participativos y confiables para la rendición de cuentas. Para la ciudadanía en general sigue siendo muy difícil conocer lo que se discute al interior de las cámaras.

La información que proporciona el Poder Legislativo a través de sus medios de difusión e información en muchos casos depende más de la buena voluntad de los legisladores, que de la existencia de medios formales de información y de la difusión. Por ejemplo, según la Ley Orgánica del Congreso, en el Senado las reuniones de comisión pueden ser públicas sólo si así lo acuerdan sus miembros. Por su parte, en la Cámara de Diputados ni siquiera existe un mecanismo formal de audiencia.

Lo deseable sería la existencia de mecanismos estables, permanentes y confiables para la transparencia, la rendición de cuentas y la vinculación con la ciudadanía. En este sentido, es indispensable que la discusión sobre la reforma del Congreso se mantenga en la siguiente Legislatura, pues los resultados de la elección federal de julio apuntan a que el Congreso observará una composición política dividida, en la que los legisladores deben estar sometidos a mecanismos de rendición de cuentas de las decisiones que tomen o, en su defecto, de la falta de éstas.

El contexto de gobierno dividido seguirá siendo la constante y exigirá mayores demandas por la transparencia a todos los niveles y particularmente en el Congreso. Asimismo, esta situación incentivará cambios significativos en la relación de los legisladores con la sociedad, los cuales traerán al mismo tiempo mecanismos para la concertación y la generación de acuerdos en contextos de gobierno dividido, que minimicen la parálisis.

La LIX Legislatura, a través de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, intentó que se aprobara un nuevo reglamento del Congreso para subsanar algunos de los problemas relacionados con la falta de audiencia en las comisiones del Congreso, así como la falta de un registro de la actividad de cabildeo, pero otros asuntos relegaron la transparencia en la agenda legislativa.

El cabildeo legislativo: sus problemas y desafíos

La ausencia de una regulación efectiva del cabildeo en el Congreso mexicano es otro de los asuntos pendientes de la Legislatura que se va. En nuestro país no existe ningún registro formal de cabildeos que permita atribuir responsabilidades e imponer sanciones de una forma efectiva,

¿transparencia en pleno?


asunto pendiente para la LX Legislatura

David Dávila y Genaro Lozano / Fundar, Centro de Análisis e Investigación

tanto a legisladores como a los representantes de los grupos de interés que interactúan con el Congreso. El incidente en torno al permiso de construcción en una zona de alto impacto ambiental en Quintana Roo, cabildeado por el mismo senador del Partido Verde Ecologista Jorge Emilio González, bajo total impunidad; el caso del aumento propuesto por la Secretaría de Hacienda al tabaco para aumentar los recursos destinados a la atención de enfermedades respiratorias, rechazado por los legisladores del PRI; y, más recientemente, la aprobación de la controversial reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión son sólo algunos ejemplos de asuntos que los ciudadanos teníamos que conocer cabalmente durante su discusión.

La experiencia de otros países en materia de regulación del cabildeo sugiere que es posible reducir el incentivo para la corrupción en esta práctica y capitalizar su potencial como insumo enriquecedor durante el proceso de creación de leyes. En el caso de México, tomar como punta de partida un Congreso más transparente y la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana han sido algunas de las propuestas más sugeridas.

Sería deseable que la Legislatura siguiente rescate las propuestas para avanzar en materia de regulación del cabildeo y la participación ciudadana en el Congreso y que ésta sea transversal al trabajo de todas las comisiones legislativas. Adicionalmente, ha llegado la hora de discutir nuevas formas de participación ciudadana, tales como la audiencia pública y la iniciativa popular.

Los esfuerzos que en la LX Legislatura se emprendan para mitigar los problemas señalados serán sólo la base para el desarrollo de un Congreso más transparente y con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana. El papel de la ciudadanía y organizaciones sociales será clave para impulsar la agenda de reforma del Congreso de forma expedita, así como para el flujo de aportaciones al estudio y creación de nuevos mecanismos que permitan un sistema de pesos y contrapesos más efectivo. 

avances en los estados

Sonora ¿en la era de la transparencia?

Guillermo Noriega Esparza y Margarita Bejarano Celaya* / Sonora Ciudadana

Con la aprobación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México entró en la dinámica de construir instituciones y gobiernos más funcionales, eficientes y con mayores mecanismos de combate a la corrupción oficial. Desde la perspectiva de la población, dicha ley se convirtió en un instrumento clave para el empoderamiento de la ciudadanía al reducir la brecha de información que limitaba su participación efectiva en los asuntos públicos.

Dada la ausencia de una ley de aplicación general, las legislaturas a nivel local han hecho diversos esfuerzos por vencer resistencias y aprobar leyes que, siendo menos o más avanzadas que la federal, han arrojado grandes retos para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Tal es el caso del estado de Sonora, donde su proceso de transparencia se ha caracterizado por el caos, la apatía, la opacidad y la indiferencia gubernamental, desde el proceso legislativo hasta su entrada en vigor, lo cual no ha sucedido todavía.

La creación

El proceso legislativo que dio origen a la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora fue incluyente y abierto a la participación ciudadana en una primera etapa. Sin embargo, a la hora de tomar decisiones, la opacidad y la cerrazón del poder legislativo no permitieron vislumbrar y dimensionar los problemas que se habrían de enfrentar.

Bajo la ambiciosa consigna de hacer la mejor ley de transparencia del país, los tres poderes estatales convocaron a la ciudadanía a participar en foros regionales de consulta, donde la población pudiera verter sus opiniones y sugerencias.¹ La idea era que los legisladores retomaran dichas propuestas y garantizaran las características y el diseño institucional de acuerdo a lo que la población había solicitado. Sin embargo, el proceso legislativo adoleció de altos niveles de opacidad, simulación y discrecionalidad, que derivó en la aprobación de una Ley distinta de la solicitada por la ciudadanía.²

En un inicio, el diseño institucional resultó atípico y limitado en estructura y facultades. Por economía procesal, la legislatu-

*Directora e investigadora de Sonora Ciudadana, Centro de Investigación para el Desarrollo y la Democracia A.C., respectivamente. Sonora Ciudadana es una organización no gubernamental, independiente y apartidista, que se dedica al análisis, investigación y seguimiento de políticas e instituciones públicas con el fin de avanzar hacia una democracia integral promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos en el estado de Sonora.

¹ Los foros se realizaron en 2004: en Navojoa el 20 de enero; en Hermosillo el 3 de febrero; en Caborca el 16 de febrero; en Ures el 25 de febrero; y en Nogales el 5 de marzo.

² "No abrirá Congreso nueva Ley", *El Imparcial*, México, 9 de noviembre de 2004.

ra local decidió no crear un nuevo organismo y utilizar el Tribunal Estatal Electoral como el órgano garante, argumentando su funcionamiento esporádico. De esta manera, se dio origen al Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa (TEETI). En tanto, se prescindió del Instituto de Investigaciones Legislativas, órgano dependiente del Congreso del estado, para —con todo y dependencia— sustituirlo por el Instituto de Transparencia Legislativa (ITI). Dicho instituto tiene dentro de sus responsabilidades definir los lineamientos para la solicitud, procesamiento, entrega y publicidad de la información, al igual que la promoción de la cultura de la transparencia y el acceso a la información entre la población y las autoridades.

Los tiempos

Los artículos transitorios establecieron dos fases para la entrada en vigor. La primera contempló la publicación de la información de oficio para agosto de 2005;³ la segunda, la posibilidad de solicitar información a los sujetos obligados, para febrero de 2006. No obstante, la inexplicable tardanza en la designación de los vocales del ITI, la inexistencia de lineamientos y el desorden existente en el cumplimiento de la primera etapa, provocaron que los legisladores acordaran extender el plazo para las solicitudes de información hasta agosto de 2006, dejando en la opacidad el proceso electoral y el manejo de los recursos públicos por casi todo el año que transcurre.⁴

Por otra parte, los altos costos que los legisladores establecieron para la reproducción de documentos oficiales provocaron una denuncia pública por parte de Sonora Ciudadana a principios de 2006. Tal decisión que atenta contra la misma ley de transparencia que en su artículo 39 establece que los costos de reproducción no pueden ser superiores a su costo comercial. Sin embargo, en la Ley de Ingresos para 2006, los legisladores aprobaron cobrar: cinco pesos por copia simple; 11 pesos por copia certificada; 20 pesos por cada disco flexible de 3.5 pulgadas; 25 pesos por disco compacto; y 10 pesos por hoja impresa por medio de dispositivo informático.⁵

La transparencia es una causa cuando no existe

Mientras la ciudadanía no cuente con instrumentos que le permitan fiscalizar el trabajo de sus gobiernos, debe avocarse a conseguirlos. La transparencia y el acceso a la información en Sonora son mito todavía. Sin duda, los responsables directos son los legisladores, empero, la mayoría de los funcionarios públicos han tomado su obligación y compromiso con ligereza.

En un estudio realizado por Sonora Ciudadana, el Indicador de Cumplimiento de la Información de Oficio (ICIO) evidenció no sólo el incumplimiento de la primera etapa de la Ley en lo referente a la información de oficio, sino que descubrió el vacío legal respecto a qué institución es la encargada de vigilar su cumplimiento.

Sonora enfrenta muchos retos para entrar a la era de la transparencia, ya que, inicialmente, la oportunidad de incursionar exitosamente no fue aprovechada reinando la simulación. 🧑

En Morelos, el camino para transitar de la opacidad a la transparencia ha sido cuesta arriba. Para esclarecer esta afirmación lo más correcto sería plantear los avances de la transparencia con base en tres puntos cardinales: acceso a la información pública, rendición de cuentas y fomento a la cultura de la transparencia.

Acceso a la información pública

La Ley de Información Pública del Estado de Morelos (LIPEM) establece la obligatoriedad de crear Unidades de Información Pública (UDIP) y páginas de Internet donde se atiende el derecho sustancial del acceso a la información pública. Actualmente, en Morelos están identificados 98 sujetos obligados por la Ley de Información Pública a contar con las obligaciones jurídicas mencionadas.

Hasta el día de hoy, se ha cubierto la totalidad de este requerimiento: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Órganos Autónomos, los Ayuntamientos y los Organismos Descentralizados han publicado en el periódico oficial el acuerdo de creación de la UDIP. Lo anterior no es menor, ya que se dota de institucionalidad y responsabilidad plenas a las unidades administrativas encargadas de atender las solicitudes ciudadanas de acceso a la información.

Durante 2005, las 98 UDIP reportan, de manera combinada, la recepción y tramitación de 574 solicitudes de acceso a la información pública. De lo anterior, se generaron 154 recursos de inconformidad por respuestas incompletas o negativa de entregar la información pública por parte de la dependencia pública.

³ Es preciso comentar que las mismas prácticas legislativas de opacidad, derivaron en un atraso de diez meses en la designación de los vocales del ITI, generando un caos en el manejo y publicación de la información considerada como básica. Los vocales del ITI fueron designados hasta diciembre de 2005.

⁴ "Critican atraso en transparencia", *El Imparcial*, México, 29 de diciembre de 2005.

⁵ "Cobran caro transparencia", *El Imparcial*, México, 7 de enero de 2006.

Morelos y la transparencia: un camino largo y sinuoso

Alí Sosol Lihaut* / IMIPE

En este rubro los sujetos obligados que mayor número de recursos de inconformidad generaron son: el Tribunal Superior de Justicia (TSJE) y su Consejo de la Judicatura Estatal (CJE), además del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia. De los entes mencionados, la actitud más reacia y perversa la ha presentado el TSJE y su CJE. La interpretación dolosa y ventajosa que de la LIPEM han realizado, los ha llevado a interponer 25 juicios de amparo contra el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), para no acatar las resoluciones que éste ha emitido. Hasta el momento, la justicia federal ha dado la razón al IMIPE en 20 de los juicios de amparo promovidos. Los cinco juicios restantes se encuentran en proceso de revisión ante instancias superiores a los jueces de distrito. Sin embargo, los miembros del TSJE incluso han denunciado penalmente, ante la Delegación Estatal de la PGR, a los consejeros del IMIPE.

La “judicialización” del proceso de acceso a la información que pretende el TSJE tiene dos vertientes: la primera es aletargar —y/o detener— el procedimiento de acceso a la información pública; y la segunda, la más preocupante, es mantener el feudo de discrecionalidad en que se ha constituido el ejercicio de los recursos públicos dentro del máximo tribunal estatal.

Rendición de cuentas

Para efectos de este artículo, la difusión de la información pública de oficio a través del Internet será considerada como rendición de cuentas, ya que las entidades gubernamentales están obligadas a presentar, sin que medie ninguna solicitud, información

sobre tres grandes áreas: ejercicio presupuestal, legalidad y actividades sustantivas.

Todos los sujetos obligados en Morelos cuentan con un sitio de Internet oficial. El problema es que la cantidad y calidad de la información contenida en dichas páginas electrónicas no responde a los parámetros establecidos por la LIPEM. Aquí está uno de los mayores retos del IMIPE: conseguir que la información pública que se difunde por Internet sea confiable, oportuna y sencilla. Hasta no lograr lo anterior, la rendición de cuentas será un pendiente dentro del panorama social de estado.

Fomento a la cultura de la transparencia

Por último, hay que analizar el fomento y promoción de la cultura de la transparencia dentro de la sociedad morelense. El IMIPE no ha cubierto íntegramente esta exigencia jurídica. La explicación es sencilla: falta de recursos económicos.

El ejecutivo estatal no ha incumplido, hasta el momento, con el artículo 39 de la LIPEM, que de manera expresa le demanda asignar presupuesto público a la promoción del derecho de acceso a la información pública dentro del sistema educativo público. Pero quizás lo más sombrío es la actitud del Congreso del Estado, que ha decidido no fomentar y difundir la cultura de la transparencia dentro de la sociedad morelense.

El Congreso ha aumentado de manera sistemática su presupuesto para “gestión social”, pero en dicha promoción no ha establecido ninguna acción específica para fortalecer la cul-

tura de la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Si en lo general, la actuación del Congreso no fortalece la democracia participativa fundada en la transparencia, en lo particular, la actitud de algunos diputados ha sido censurable. Lo anterior, porque han buscado coaccionar el trabajo del IMIPE y reducir la transparencia de los entes públicos, mediante la modificación de la LIPEM. Por el contrario, dichas reformas buscan reducir las atribuciones de sanción y revisión del órgano ciudadano encargado de tutelar el derecho de acceso a la información pública.

Falta mucho por andar en la ruta de la transparencia, pero el IMIPE tiene claro el destino y la manera en que debe recorrerse el camino: nuestra meta es la aplicación real de la democracia participativa y vigorizar los espacios públicos para que la ciudadanía pueda ejercerla.

Alcanzaremos la meta fortaleciendo el derecho de acceso a la información pública y defendiendo invariablemente la rendición de cuentas pública y obligada a la que tenemos derecho todos los ciudadanos. 📌

* Consejero Presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)

Cuando Evo Morales ganó las elecciones presidenciales en diciembre de 2005 —con la promesa de llevar a cabo un replanteamiento del proyecto de nación, en el que las riquezas del país beneficien a los grupos que tradicionalmente se han quedado excluidos: los indígenas—, ya estaban en curso una serie de iniciativas, tanto en el gobierno como entre la sociedad organizada, dirigidas a construir un régimen de acceso a la información en Bolivia. Por parte del gobierno, a Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA) encabezó el Programa de Transparencia y Acceso a la Información Pública que constaba de tres partes: la promulgación de un Decreto Supremo, la elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la puesta en marcha de una Estrategia de Transparencia Voluntaria (ETV) con un grupo piloto de entidades públicas.¹

El Decreto Supremo núm. 28168, promulgado por el Presidente Carlos Mesa en mayo de 2005, establece en sus considerandos que el derecho a la información de las personas, tanto en la dimensión referente a la libertad de buscar información, por medio del derecho de petición, como a la libertad de expresión, se encuentra reconocido en el Artículo 7 de la Constitución Política del Estado. Asimismo, señala que “el acceso a la información pública, de manera oportuna, completa, adecuada y veraz es un requisito indispensable para el funcionamiento democrático y pilar fundamental de una gestión pública transparente; particularmente en el acceso a la información necesaria para investigar delitos de lesa humanidad, de violaciones a derechos humanos, delitos de daño económico al Estado y de hechos de corrupción”.

Para cumplir con ello, el decreto establece una serie de preceptos —como son: los principios de publicidad, obligatoriedad y gratuidad; la garantía de acceso; la regulación de las excepciones; la publicación obligatoria de cierta información; medios de acceso; legitimación activa o amplia (referida a que el solicitante de la información no tiene que acreditar un interés jurídico); una instancia para inconformarse; sanciones penales por delito de incumplimiento de deberes; habeas data; y medidas de implementación— que constituyen un antecedente legal importante en el reconocimiento pleno y regulación del derecho de acceso a la información pública. La gran debilidad del decreto es obvia, que sólo aplica al Poder Ejecutivo. Sin embargo, el decreto junto con la ETV intentarían poner las primeras piedras hacia la construcción de la cultura de la transparencia, en la que los servidores públicos asimilen la idea de que la información pública le pertenece a la sociedad y ésta, a su vez, se apropie del derecho de acceso a la información.

El Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública fue elaborado en noviembre de 2005. Si bien contiene varios de los elementos mínimos necesarios para el ejercicio del derecho de acceso a la información, tiene algunas limitantes, como es que no se cuenta con un órgano garante del derecho y encargado de que las entidades públicas cumplan con su derecho de informar; y las sanciones no están claramente establecidas. Sin embargo, ha sido discutido por diversos grupos de la sociedad civil y legisladores de diferentes partidos, como el Movimiento al Socialismo —partido del presidente Evo Morales—, Unidad Nacional y PODEMOS. Frente al proceso de creación de la nueva constitu-

ción de Bolivia, algunos actores se han preguntado si la discusión y aprobación de una ley de acceso debiera esperar a que la constitución consagre el derecho a la información pública y, entonces, desprenderse de ese precepto constitucional, o bien, si es un derecho que debe legislarse cuanto antes, independientemente de lo que suceda en la Asamblea Constituyente.

Estos procesos e iniciativas han sido apoyados por el Centro Carter, el cual empezó a brindar asistencia técnica al gobierno de Bolivia desde noviembre de 2002. Esta organización se planteó cuatro objetivos: 1) promover una estrategia gubernamental para la transparencia, en tanto no se promulgara e implementara una ley comprehensiva; 2) apoyar esfuerzos del gobierno, líderes políticos, congreso y sociedad civil para aprobar una ley de acceso a la información; 3) facilitar la implementación plena de la ley de acceso (capacitando a los encargados de las oficinas de información y archivos, publicando guías, desarrollando archivos públicos y capacitando al poder judicial en la materia); y 4) promover el cumplimiento efectivo de la ley de acceso y la legitimidad del nuevo régimen de acceso a la información, apoyando el desarrollo de flujos de información adecuados, así como mecanismos accesibles y oportunos para apelar negativas de información.

Como parte de las actividades encaminadas a promover la discusión y aprobación de la ley de acceso, el Centro Carter organizó, en colaboración con el Ministerio de Justicia, el Seminario “El camino hacia el derecho de acceso a la información”, el pasado 7 de abril en la ciudad de La Paz. El seminario fue inaugurado por la Ministra de Justicia, Casimira

¹ Laura Neuman, Estrategia de Transparencia Voluntaria (documento de trabajo), Centro Carter, 2005.


Hacia el derecho de acceso a la información en Bolivia

Tania Sánchez / Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Rodríguez, quien se comprometió a trabajar por impulsar esta ley y la adopción de la transparencia como un principio rector del nuevo gobierno. En el Seminario participaron, entre otros, el Senador José Tomás Pérez, de la República Dominicana, patrocinador de la ley de acceso en su país; Laura Neuman, subdirectora del área de transparencia del Centro Carter y encargada del proyecto de acceso a la información en Bolivia; Juan Pablo Guerrero, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, quien habló de la experiencia mexicana; Ariel Romano de la Asociación de Derechos Civiles de Argentina, quien compartió la rica experiencia argentina del proceso de discusión de la ley de acceso, que si bien fue una experiencia fallida, dejó enormes aprendizajes, especialmente para las organizaciones civiles que se impulsan estos temas; y, de México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, para tratar el tema del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información, presentando casos contruidos con base en el acceso a la información pública.

Entre los participantes de Bolivia, además de la Ministra de Justicia, estuvieron Pablo Valeriano, Vice-Ministro de Transparencia y Lucha Anticorrupción; la diputada Elizabeth Salgueiro, del Partido Movimiento al Socialismo —quien asumió el compromiso de promover la ley y fungir como patrocinadora del proyecto de ley en el Congreso—; la diputada Julia Ramos, Primera Vice-presidenta de la Cámara de Diputados; Santos Ramírez, Presidente del Senado Nacional; Adalid Contreras, Director de Radio Qhana y Nardy Sucho, representante en Bolivia del Centro Carter. Asimismo, los invitados internacionales sostu-

vieron una reunión con representantes de medios de comunicación, en la que se subrayó el papel primordial que desempeñan los medios en la promoción de la exigencia de transparencia y en la difusión de los beneficios sociales asociados al ejercicio de este derecho.

Es evidente que hoy Bolivia cuenta con actores en diversos sectores interesados en avanzar en las reformas pro transparencia y la creación de un régimen de acceso a la información. En las discusiones que se tuvieron con los diferentes actores, se advirtió consenso en torno a la importancia de contar con esta legislación y de no retrasar su aprobación hasta la culminación de los trabajos de la Asamblea Constituyente. Se hizo hincapié en que precisamente éste es el momento para impulsar la promulgación de la ley; cuando se inaugura un gobierno que llegó al poder con una enorme legitimidad, respaldo en las urnas y con la promesa de dar cauce a los reclamos populares: incluir a los excluidos de los beneficios que genera la riqueza en hidrocarburos. Mas aún, tras la nacionalización de este bien, a pocos meses de haberse inaugurado el gobierno de Evo Morales, el monitoreo que pueda hacer la sociedad civil del ingreso por concepto de explotación de gas, así como el destino de dichos recursos, es fundamental para asegurar un uso correcto —de acuerdo con las prioridades sociales— y eficiente. Para poder realizar este tipo de seguimiento ciudadano, la transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias. 

MéxicoTransparente

año 2 / número 2 / abril-junio de 2006

Directora

Tania Sánchez Andrade

Editora responsable

Alicia Athié

Consejo Editorial

Silvia Alonso, Isabel Bustillos, Helena Hofbauer y Elio Villaseñor.

Coordinación editorial:

Peter Winkel, Oscar Medina, Friné Salguero y Rosy Laura Castellanos.

Diseño Gráfico e Impresión:

Mono Comunicación, S.A. de C.V.

MéxicoTransparente es una publicación trimestral del Colectivo por la Transparencia, proyecto financiado por The William and Flora Hewlett Foundation

contacto@mexicotransparente.org.mx
www.mexicotransparente.org.mx
Popotla 96-5, Col. Tizapán San Ángel
C.P. 01090, México D.F.
5595-2643 ext. 221

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Las organizaciones integrantes del Colectivo por la Transparencia son:

Coordinación:

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Popotla 96-5, Col. Tizapán San Ángel,
México D.F. 01090 / 5595-2643 ext. 221
www.fundar.org.mx

Integrantes:

Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C.

Filosofía y Letras 88, Col. Copilco Universidad,
México D.F. / 04360 5658 5736 y 5659 4980
www.amdh.com.mx

Alianza Cívica, A. C.

Benjamín Franklin 186, Col. Escandón,
México D.F. / 11800 5273-3400 y 5273 3449
www.alianzacivica.org.mx

DECA-Equipo Pueblo, A. C.

Francisco Field Jurado 51, Col. Independencia,
México D.F. 03630. / 5539-0015 y 0055
www.equipopueblo.org.mx

Presencia Ciudadana Mexicana, A. C.

Zacatecas 206-PH, Col. Roma,
México D.F. 06700 / 5264-6094
www.presenciaciudadana.org.mx

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); DECA-Equipo Pueblo, A.C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., convocan a organizaciones de la sociedad civil y a los mexicanos en general, al certamen: "La utilidad social del derecho de acceso a la información".

OBJETIVO

Este certamen pretende documentar la utilidad social del ejercicio del derecho de acceso a la información en México, mediante la exposición de casos específicos en los que el ejercicio de este derecho haya servido para fortalecer la rendición de cuentas de los gobiernos a los particulares; mejorar el diseño y/o la fiscalización de alguna política pública o instancia del gobierno mexicano a nivel federal, estatal y/o municipal; dar a conocer actos de corrupción; fomentar la colaboración entre particulares y autoridades en beneficio de la comunidad; mejorar la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo de personas o grupos; o, en general, cualquier caso que ejemplifique los beneficios públicos del ejercicio del citado derecho.

BASES

PRIMERA.- Podrán participar organizaciones de la sociedad civil y mexicanos que presenten casos elaborados a partir de noviembre del 2004 y que se entreguen antes de la fecha límite que en estas bases se señala.

No podrán participar los servidores públicos de plaza o por honorarios del IFAI ni los miembros de DECA-Equipo Pueblo, A.C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

SEGUNDA.- Los casos que se presenten a este certamen deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1. Cada participante [organización o mexicano(a)] podrá presentar únicamente un caso
2. Se descalificarán aquellos documentos que hayan o estén concursado en otros certámenes de cualquier naturaleza.

TERCERA.- Los trabajos en los que se expongan los casos deberán incluir los siguientes elementos:

- Título
- Justificación
- Antecedentes
- Construcción del caso
 - Descripción del problema u objetivo
 - Estrategia de resolución
 - Resultados obtenidos
 - Beneficio público
 - Descripción de la metodología utilizada
 - Personas que participaron en el caso
 - Tareas pendientes, recomendaciones
 - Conclusiones

Asimismo, deberán contar con lo siguientes anexos:

- Una relación de las solicitudes de acceso a la información efectuadas en el marco del caso específico, con el número de folio de cada una de tales solicitudes realizadas a través del Sistema de Solicitudes de Información (SIS) y, en su caso, copia de las solicitudes realizadas a través de cualquier otro medio que no permitan su consulta por medios electrónicos.
- Una relación con las respuestas íntegras aportadas por los entes públicos a quienes se haya solicitado información.

CUARTA.- El documento deberá tener una extensión mínima de 20 y máxima de 40 cuartillas (incluyendo notas al pie de página y bibliografía) escritas en letra tipo Arial de 12 puntos, a doble espacio, en hoja tamaño carta, con márgenes superior e inferior de 2.5 cm., izquierdo y derecho de 3 cm. Las relaciones de las solicitudes y sus respuestas, descritas en la Base Tercera, deberán incluirse como anexos y no contarán dentro de los límites de cuartillas mencionado en esta Base.

QUINTA.- Los criterios de evaluación considerarán que:

1. Los concursantes hayan utilizado leyes y/o reglamentos de acceso a la información pública gubernamental, federales, estatales y/o municipales

en México, para el desarrollo del caso específico sometido a concurso;

2. La argumentación y fundamentación del caso tenga base en información adquirida mediante leyes y reglamentos de acceso a la información pública gubernamental;
3. El caso específico sea de relevancia social y tenga impacto público;
4. Los mecanismos y metodologías utilizados en la construcción del caso puedan ser reproducidos en distintos contextos sociales y geográficos;
5. El trabajo posea originalidad, coherencia y estructura, y
6. Sean relevantes las aportaciones prácticas, las conclusiones, y correctos el uso de fuentes de investigación y la metodología.

SEXTA.- Cada trabajo deberá presentarse en original y tres copias, así como una copia en archivo electrónico (Disco de 3 1/2 o CD-ROM).

SÉPTIMA.- Se deberá integrar un solo paquete que contenga dos sobres: un primer sobre cerrado con el seudónimo y el título del trabajo inscrito al frente, el cual contendrá:

- En caso de que el participante sea una persona física, el nombre del participante, copia de una identificación oficial, dirección, teléfono y correo electrónico.
- En caso de que el participante sea una organización de la sociedad civil, el nombre de la organización, copia de la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, dirección, teléfono y correo electrónico.

En un segundo sobre se deberán incluir original, tres copias y la copia en archivo electrónico del caso firmado con seudónimo.

Este paquete cerrado deberá enviarse a:

CERTAMEN: "LA UTILIDAD SOCIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN".

Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
Av. México, Núm. 151, 4º Piso, Torre II
Col. Del Carmen Coyoacán, Delegación Coyoacán
C.P. 04100, México, D.F.

OCTAVA.- Los casos deberán ir acompañados de un resumen de 3 cuartillas, en el que se mencionará el estado de la cuestión, descripción breve del caso, metodología, contenido general y conclusiones. Dicho resumen deberá entregarse por duplicado.

NOVENA.- Los trabajos que no cumplan con lo estipulado en esta convocatoria serán descalificados.

DÉCIMA.- El plazo para presentar los trabajos vence el 9 de octubre de 2006 a las 19:00 hrs. No se aceptarán trabajos que lleguen con fecha posterior y los convocantes no se harán responsables por retrasos postales o de mensajería generados por parte de las empresas.

DÉCIMO PRIMERA.- El jurado calificador será designado por las Comisiones Técnicas establecidas en los Convenios Generales de Colaboración celebrados entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y DECA-Equipo Pueblo, A.C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., y estará integrado por tres personas reconocidas por su trayectoria académica, en la lucha democrática y/o en la defensa de los derechos humanos, y sus nombres se divulgarán junto con el fallo que emitan. Los Convenios pueden ser consultados en

Certamen

LA UTILIDAD SOCIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

DÉCIMO SEGUNDA.- El fallo del jurado será inapelable y se dará a conocer a través de las páginas de Internet de las convocantes (www.equipopueblo.org.mx, y) el día 13 de noviembre de 2006. Será decisión exclusiva del jurado declarar desierto(s) alguno(s) o la totalidad de los lugares del certamen.

Asimismo, la fecha, sede y hora de la ceremonia de premiación se darán a conocer al mismo tiempo y por los mismos medios que los resultados del certamen. Dicha premiación se realizará en la Ciudad de México. Los costos del traslado y viáticos de los ganadores correrán a cuenta de ellos mismos.

DÉCIMO TERCERA.- Los casos participantes que no fueran seleccionados, no tendrán derecho a concursar en futuras convocatorias de este mismo certamen. No se devolverán originales.

DÉCIMO CUARTA.- A los ganadores se les otorgarán los siguientes premios:

- Primer lugar \$ 30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.) y reconocimiento.
- Segundo lugar \$ 20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.) y reconocimiento.
- Tercer lugar \$ 10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.) y reconocimiento.

El pago único de la cantidad señalada del premio se entiende como recibido a entera satisfacción de quien lo recibe y cubre cualquier contraprestación económica legal, por lo que no se podrá exigir ningún otro tipo de retribución por concepto de derechos de autor o cualquier otro.

Asimismo, se editarán y publicarán en impreso y en los sitios electrónicos de las convocantes los casos que el jurado determine.

Quienes resulten ganadores asumen el compromiso de, a petición de las convocantes, llevar a cabo al menos dos presentaciones públicas de sus trabajos en eventos de difusión y promoción del derecho de acceso a la información pública.

Se entregarán constancias a todos los participantes.

DÉCIMO QUINTA.- El IFAI, DECA-Equipo Pueblo, A.C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. se reservan el derecho de publicar y editar los casos ganadores, en cuyo caso los participantes deberán ceder los derechos de autor a estas instituciones. El ingreso al Certamen se entenderá como manifestación de la voluntad de los participantes para aceptar la cesión de derechos de autor y la celebración de las cartas compromiso o instrumentos jurídicos necesarios para ello.

DÉCIMO SEXTA.- Cualquier situación no prevista en las presentes bases, será resuelta por las Comisiones Técnicas mencionadas en la Base Décimo Primera.

Mayores informes al teléfono 50 04 24 00 ext. 2575 y 2650, TELIFAI 01 800 835 43 24 sin costo para todo el país 01 800 835 4324; correo electrónico: atencion@ifai.org.mx

