

Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA DE EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ, UNO DE LOS AUTORES DEL CAPÍTULO: “LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL: UNA EVALUACIÓN COMPARADA DE LAS LEYES ESTATALES”

Muchas gracias. Es un gusto estar aquí hablando de un tema que me apasiona, estuve un tiempo trabajando en el IFAI, teniendo el privilegio de tener como colega a un gran promotor de la transparencia que es Ricardo Becerra, después me fui al IFE, con temas más espinoso que la transparencia, sobre todo en estos tiempos.

Agradezco mucho al IFAI que me haya permitido venir a Guadalajara. Es un placer conocer a Augusto Valencia, sé que están contentos con los resultados del índice, ahorita voy a explicar y voy a justificar por qué la Ley de Jalisco nos parece la mejor diseñada de todo el país, es la que tiene el primer lugar en el índice que propongo.

Como decía Pedro Salazar hace un momento, efectivamente este es un libro que tiene una peculiaridad, es un libro con agenda, dice Pedro, y lo que quiere decir Pedro, es que es un libro movido por una convicción común, la convicción de hacer del derecho a la información un derecho que figure en la Constitución del país, en la norma máxima de este país, y a pesar de que es un libro movido por esta convicción y es un libro que quiere dar pelea, no es un panfleto, ni es sólo un manifiesto.

Es un libro que tiene argumentos teóricos y además tiene datos, tiene números, es un esfuerzo por elaborar, por explicar, por argumentar con seriedad y eso lo distingue de un mero manifiesto, me parece.

No voy abundar por qué, cuáles son las razones de constitucionalizar este derecho, me parece que Pedro fue muy claro sobre las razones, cuando se constitucionalizar un derecho de muy difícil que por coyunturas políticas por este vaivén político continuo, por los maremotos, por la inestabilidad del ambiente político, pueda a capricho de una legislatura local, por capricho de algún político del Poder Ejecutivo, que sea relegado.

El hecho de que se activa de inmediato cuando está en la Constitución un derecho una especie, por necesidad, un proceso de imitación de la ley fundamental en las legislaciones locales, y eso es fundamental.

Básicamente el texto que yo y Leticia Ramírez de Alba propusimos, fue un texto en donde evidenciáramos la gran heterogeneidad que hay en la calidad de las leyes de transparencia estatales. Nosotros nos centramos exclusivamente en revisar las leyes de cada Estado y decir por qué unas leyes son de gran calidad como es la Ley de Jalisco, y hay leyes pésimas. La Ley de Nuevo León es la peor que hay en el país de acuerdo don el índice que propongo, cuando Leticia Ramírez y yo elaboramos el artículo todavía no estaba aprobada ninguna ley en Oaxaca, la Ley de Oaxaca acaba de aprobarse hace poco más de seis meses, se publicó, rápidamente la revisamos y es una Ley tan mala como la de Nuevo León. Me parece que la intención republicar esa Ley recientemente tuvo claramente que ver con una intención política del gobernador de ese Estado y con su mayoría legislativa en el Congreso, un poco para dar una señal de que ellos van por la transparencia, pero en realidad la Ley tiene unos graves defectos, son leyes yo diría “leyes de charolazo”, es decir, leyes deslumbrantes porque mencionan una gran

Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



cobertura de transparencia, etc., pero que no mencionan mecanismos, no contemplan mecanismos claros para que ese derecho se haga realidad y sea respetado.

Como les decía, la propuesta de proponer un índice que mida, digamos, cómo se ubica cada Ley de acuerdo a una calificación, es este deseo por tratarle de dar sistematización al debate sobre la calidad de las leyes estatales.

Nuestro índice se compone de cuatro indicadores, ahorita los voy a mencionar, pero quiero comentarles cuáles son los hallazgos principales del estudio. Primero, nos encontramos con que hay unas claras limitaciones de casi todas las leyes estatales de transparencia y las limitaciones se centran en dos puntos. Primero, hay una gran ausencia de mecanismos que promuevan la observancia de la Ley, a cuáles mecanismos me refiero, bueno, me refiero a que haya un órgano que vigile la observancia de la Ley, a que haya un órgano interno que vigile la clasificación de la información, a que los ciudadanos puedan impugnar las decisiones de las autoridades en materia de transparencia, a que los ciudadanos no tengan que estar aportando pruebas documentales para sustentar su inconformidad, a que señalen claramente sanciones administrativas a los funcionarios en caso de que ellos destruyan la información o de manera mentirosa digan que esa información no existe y también, le damos un peso importante en el índice, al hecho de que existan sanciones penales que realmente sancionen incumplimientos. Básicamente de ahí las leyes cojean mucho.

En un segmento que aparece a manera de apéndice, medimos los tiempos en que se aprueba la Ley, nos dimos cuenta de algo también paradójico. Los gobernadores y legislaturas estatales quieren ponerse la medalla de la transparencia, pero al mismo tiempo intentan por todos los medios no ser sujetos a la Ley durante el periodo en que ellos van a gobernar o van a legislar.

De manera que, en la mayoría de las leyes, éstas se aprueban casi al final del sexenio del gobernador y se ejercen ya sea muy al final o al principio del sexenio siguiente, pero el gobernador podrá decirle a su electorado a su partido político: yo fui el gobernador de la transparencia, durante mi periodo se aprobó la Ley. Pero, en realidad hay una posposición deliberada de esa aprobación para que a ellos no los cuestionen durante su mandato.

Obviamente, uno puede utilizar la Ley de Transparencia para solicitar la información del gobernador previo, pero es interesante ver que los gobernadores intentan que esas preguntas incómodas no se las hagan durante su mandato, lo mismo sucede con los legisladores, los legisladores al final de sus periodos legislativos es cuando se aprueba la ley.

Pero lo interesante también, es que, sí quieren que la Ley se apruebe durante su mandato, quizá no el ejercicio efectivo, pero sí su aprobación.

Son cuatro indicadores que forman el Índice de Transparencia Estatal. Dos indicadores son de cobertura. Medimos cuáles son los sujetos obligados de esa Ley y cuáles son la lista de obligaciones de transparencia de cada ley estatal. Obligaciones de transparencia son este tipo de información que debe mostrar la dependencia de gobierno sin que medie petición de parte, es información que debe figurar en sus páginas de Internet, por ejemplo.

Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



El tercer indicador tiene que ver con mecanismos que faciliten el acceso a la información, por ejemplo, uno puede solicitar la información vía Internet, o que no tengas tú que mostrar tu identificación para pedir la información.

Por último, el indicador de promoción de su observación, que tiene que ver con este asunto de los órganos que aplican la Ley y de las sanciones a las que son merecedoras los funcionarios que de manera tramposa traten de ocultar o de destruir la información.

Nosotros le dimos un peso especial al último indicador. Nos preocupó mucho en la investigación ver que muchas leyes son aparentemente buenas, pero que en esta parte de sanciones y de órganos encargados de implementarlas son muy débiles, nos pareció que es un engaño y una trampa del legislador, de ciertas legislaturas, que quizá actúen en complicidad con los Poderes Ejecutivos, nos pareció que era muy importante que ese hallazgo estuviera visible en la propia construcción y diseño del índice, de manera que castigamos muy duro a las leyes que no tienen órganos para implementarlas, o que no tienen sanciones para aquellos que no acaten el mandato de transparencia.

Esto tuvo que ver mucho con que la Ley de Jalisco apareciera como la mejor evaluada, es la única Ley que aprueba en el índice con una calificación de .76, todas las legislaciones aparecen por debajo del .6, eso tiene mucho que ver esta calificación tan alta con que la Ley de Jalisco contempla estas sanciones y estos órganos para implementarla.

Obviamente un índice de este tipo tiene grandes limitaciones, no mide muchas cosas, por ejemplo, hay algunos aspectos de la Ley que podrían ser incorporados al Índice, seguramente podrá perfeccionarse en el futuro, pero se trataba de tener un primer acercamiento al problema y tratar de cuantificarlo para ofrecerle al lector números, datos precisos, una primera evaluación de la Ley.

Por ejemplo, algo muy relevante es cómo se nombran a los comisionados de transparencia, y de ahí, podríamos también sacar un indicador, obviamente la autonomía de estos órganos tiene mucho que ver cómo se nombran o como se remueven a los comisionados de transparencia y tampoco este índice mide aspectos centrales para el funcionamiento de un órgano de transparencia, como el presupuesto con el que cuentan, o con asuntos sobre el tipo de contexto político en el que están funcionando, es simplemente un índice que inhibe el diseño interno de la propia Ley.

Seguramente Augusto en los comentarios finales tendrá varias ideas de cómo podemos enriquecer este índice y que tipo de aspectos podemos medir en el futuro para darnos cuenta de la efectividad o poca efectividad de las normas y de los órganos encargados de la transparencia en los estados.

Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario

