

# Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



## **VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA DE RICARDO BECERRA LAGUNA, UNO DE LOS AUTORES DEL CAPÍTULO: *¿POR QUÉ CONSTITUCIONALIZAR?***

Gracias a Augusto Valencia que es ya un personaje de la transparencia y del acceso a la información en México, espero que esté amparado porque acaban de nombrar al ex gobernador como Secretario de Gobernación y se metió en un lío fuerte por este asunto y por este tema polémico de si debe o no haber sanciones penales.

Muchas gracias a los consejeros del ITEI que están por aquí y a Paula, quien es uno de los motores del Instituto. Le pedí a Paula que me dejara al final porque quería escuchar los planteamientos de Eduardo, de Augusto y de Pedro para provocar un debate con derecho a réplica. Si espero que haya réplica porque creo que en algunos aspectos mi intervención causará una cierta desilusión sobre algunos puntos que contiene el libro.

Quiero decir que voy a plantear en cinco rubros mis ideas, pero no sin antes decir que si creo que el libro coordinado por Sergio López Ayón sí está predestinado, si está condenado a ser un libro muy discutido en el país. Si lo creo, no solamente porque el tema está en el corazón de la política y de la economía mexicana hoy, sino también porque hemos percibido desde el IFAI un montón de demandas y un montón de requisitos para que el libro sea presentado en distintos estados, al menos tenemos diez ciudades en la República donde quiere ser discutido este asunto, muy claramente porque hay una sociedad y una política que está muy insatisfecha con lo que tienen en materia de transparencia. Muchos estados del norte y del sur, hay una enorme insatisfacción porque lo que se ha creado legal e institucionalmente en esta materia, en la República Mexicana.

Creo que este es un libro llamado a ser muy discutido, así que creo que esta tarde no es en vano APRA ustedes, porque si están en el cogollo de una discusión que va a crecer.

Una primera cosa que quisiera comentar. Si creo que el derecho de acceso a la información debe ser explicado como un derecho fundamental, es un derecho que tiene que estar en el corazón de la política y de la economía en el México moderno, no se vale que el que está gobernando sea del partido A, B, o C, oculte información sobre la gestión de los asuntos públicos. Eso es lo que quiere decir transparencia, es decir, todo gobierno, todo partido, todo personaje público, tiene que respetar la regla de que su gobierno y sus decisiones y como utiliza los recursos deben estar expuestos al público y a sus adversarios políticos, es una regla de la democracia.

Creo que por eso es tan potente, y por eso ha crecido tanto, porque quien hoy está en la oposición utiliza el derecho de acceso a la información para generar un contexto de exigencia a sus adversarios. Y si hay un cambio de gobierno, el que viene en la oposición utilizará las mismas herramientas para los mismos.

Aparte, por supuesto, está el cuerpo social que exigirá y pedirá acceso a la información en los mismos términos. Es decir, es un piso básico de la mecánica de la democracia en México, que se instaló, que está creciendo y está arraigado en la conciencia del público, de la política y de la economía, una regla de la democracia. En

# Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



ese sentido, es que debe ser constitucionalizado, si va a hacer una regla, que si llega el partido B, debe respetarla o el partido D, debe respetarla, entonces como ya nos aclaró Pedro, debe ser incorporado en la Constitución, en ese sentido es un derecho fundamental y por eso constitucionalizable, porque forma parte de las reglas de operación de la política en lo básico.

Ahora bien, esta discusión no salió de repente, sino que se vino fraguando durante casi dos años en el Instituto Federal de Acceso a la Información, en los institutos locales en toda la República, había una frustración muy grande porque la transparencia es una simulación en muchas regiones del país, en muchos estados y se ejerce de una manera muy heterogénea y muy distinta.

Hay dos ejemplos clásicos: en Quintana Roo si ustedes no son ciudadanos nacidos en Quintana Roo no pueden pedir información al gobierno. Jaliscienses, absténganse. Es tanto más chocante el asunto porque Quintana Roo es un Estado habitado en el 52% por inmigrantes, sólo 48% pueden ejercer su derecho de acceso a la información y si no, tiene que haber una serie de atajos normativos que tienen que inventar, se hacen muchas bolas por esa disposición.

Otro ejemplo clásico: el país vive una esquizofrenia porque no sabemos si los Partidos Políticos deben o no ser sujetos de transparencia, de petición directa de los ciudadanos para su información, no lo sabemos, hay un 56% de estados que dicen que sí son sujetos de transparencia y hay un cuarenta y tanto por ciento que dicen que no. No nos ponemos de acuerdo en México y así hay x número casos donde ese derecho que debería ser un derecho fundamental de la democracia está creciendo muy enredados y a veces, francamente simuladores.

En ese sentido, la discusión fue, no necesitamos en México ya para quitarnos de esos problemas una Ley General, desde los estados se respondió: *nel*, no. No hay que tener las mismas cosas, el mismo corsé para todo, porque en efecto, hay una Federación, hay realidades distintas, pero sí podríamos poner un piso mínimo respetado por todos, sin lamentaciones y disculpas.

Ok, no hagamos una Ley general donde todos sus detalles tengan que ser respetados de la misma manera por Tabasco o por California, pero si un estándar mínimo, unos ciertos requisitos mínimos cumplidos y respetados por todos. Por eso surgió la idea de la constitucionalización, a raíz además de la experiencia electoral que platicó Pedro y que refuerza Eduardo en el sentido de que en 1996 ocurrió esto, meter en la Constitución estándares mínimos para que todo mundo haga elecciones con determinado piso mínimo de exigencia, de limpieza, de legalidad, de transparencia, etc.

En este mismo hotel hace casi un año, tres gobernadores se reunieron para firmar la Declaración de Guadalajara, Amalia García, Armando Reynoso y Reyes Baeza de Chihuahua para lanzar esta idea.

Y la idea siguió creciendo, fue aquí en Guadalajara, en un Congreso Nacional de Transparencia que empezó a rodar esta idea y que luego cuajó en diferentes foros, en diferentes situaciones políticas como la que vivió Jalisco y que terminó necesitando de un bagaje teórico conceptual de una cierta armazón de ideas para poder ser adelantada y después de este libro, vino la iniciativa de Chihuahua.

# Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



Ya no estos tres gobernadores, sino otros dos: Alejandro Encinas del Distrito Federal y Fidel Herrera de Veracruz firmaron una iniciativa completa para proponer estos mínimos de transparencia que sean respetados y cumplidos por todos.

Es muy importante la idea de la constitucionalización también porque la particular forma en que está construyéndose el Federalismo en México, como ustedes saben, México era un solo color, los gobernadores eran del mismo color, y el control era básicamente ejercido de una manera autoritaria. Ahora, con esta endemoniada pluralidad lo que tenemos es un ejercicio del Federalismo y un uso y facultades de los gobiernos federales mucho más potentes, muchísimas más responsabilidades y recursos, que sin embargo no corresponden con sus obligaciones de rendición de cuentas.

En el IFAI tenemos un estudio que es muy elocuente y es escandaloso, y por eso lo digo, ustedes saben que un muchacho que se va de becado a estudiar a alguna universidad del extranjero tiene más obligaciones frente al Estado Mexicano que un gobernador. Un muchacho becado por el CONACYT tiene que rendir cuentas con mayor profundidad que el Gobernador de Jalisco, según el sistema de rendición de cuentas en México.

Yo digo que, los gobernadores y el Federalismo piden, han pedido y pedirán siempre más dinero, la gran novedad de la iniciativa de Chihuahua es que sigue pidiendo más dinero pero a cambio de transparencia y de acceso a la información. Es un paso muy importante para la construcción de un nuevo Federalismo en el país y por eso, este libro está condenado a ser muy discutido por la República completa y por la vida política del país, sí lo necesitamos, es verdad, hay una enorme discrecionalidad en los recursos de la República.

El Auditor Superior de la Federación ha definido tres grandes áreas de opacidad en el Estado Mexicano. Primera, la económico-financiera: Hacienda, los demás. Después, los Fideicomisos, y tercero, los Fondos a los estados y municipios. Son las áreas donde mayor dificultad se encuentra para seguir el rastro de los recursos públicos. Por eso creo que este libro es absolutamente pertinente parra la salud de la vida democrática y para la construcción de un nuevo Federalismo adulto en la República.

Mi cuarto punto es quizá el más polémico, pero si creo que debo plantearlo. En primer lugar, ¿por qué sí se debe constitucionalizar? Hay una heterogeneidad insoportable en México, no puede ser que un derecho esencial se ejerza de una manera en Sonora, donde para poner otro ejemplo, el dinero que le da el Estado de Sonora a las ONGS fue declarado reservado por el Tribunal Electoral, que es el equivalente al ITEI allá, por una razón, porque pondría en riesgo la actividad política del Estado. Sabríamos el *maicadero* del asunto, pero eso pasó en abril de este año.

Esta heterogeneidad insoportable no puede ser sostenible si es que esta es una regla democrática y no puede ser que una regla democrática se ejerza de 32 formas distintas.

En el IFAI nosotros hemos vivido un interregno, el ITEI lo ha vivido peor, pero en el IFAI también hemos vivido un trayecto en el cual, en cada momento, en cada coyuntura legislativa, aparece un intento de reforma legisalt5iva, o aparece un tipo de resistencia diferente que tratan de poner algún tipo de freno al ejercicio de la

# Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



transparencia, porque la transparencia es sólo Ley que puede ser anulada por otra Ley o por algún amparo.

En cambio, si aparece en la Constitución, todas esas estrategias quedan anuladas porque aparece como una garantía básica del Estado y de la legalidad.

Segundo punto: la métrica. Yo creo que el ejercicio de Eduardo y de Leticia es el ejercicio más serio y más consistente en medición de la calidad legislativa en México en materia de transparencia. Hay muchos por ahí, hay uno de una organización que se llama A-regional. Sin embargo creo que ya tenemos que saltar a otros tipos de mediciones que no se queden sólo en la forma jurídica, sino en la aplicación legal. Yo puedo decir que Nuevo León no es el Estado más opaco de la República a pesar de tener la peor Ley según el estudio de Eduardo. Es decir, sí se pueden generar espejismos si nos reducimos solo al terreno legal o al terreno de la norma. Yo creo por ejemplo, que es mucho peor el caso de Tamaulipas, o mucho peor el caso de Sonora, que el caso de Nuevo León que está sujeto a una presión pública más intensa.

Ya estamos obligados a dar un salto metodológico en materia de medición del despliegue del derecho de acceso a la información y no quedarnos sólo en la norma. Hay, creo, una obligación y una tarea pendiente que tendremos que asumir más allá de la Ley.

Hay un montón de cosas que desde el escritorio pueden seguir haciéndose y que siguen generando un espejismo que ya no está contribuyendo a la comprensión efectiva de lo que está pasando en México en esta materia.

Y finalmente, ha salido al paso una objeción en torno a la constitucionalización del derecho de acceso a la información, diciendo que lo que se quiere es legislar desde la Constitución, es como un argumento estético, por cierto, viene desde el Instituto de Investigaciones Jurídicas, no de Pedro, pero de algún colega suyo, que está muy preocupado por la estética jurídica: Ernesto Villanueva. Pues no, se legisló desde la Constitución en materia electoral y en materia del voto de la mujer y estuvo bien hecho, sí le urge al país a pesar de eso, poner estándares básicos de transparencia desde la Constitución y finalmente, qué es este piso mínimo.

Según esta propuesta, según lo que se está discutiendo en el país son ocho elementos centrales que todo gobierno, el más pobre o el más rico, el más sofisticado o el más sencillo, deben cumplir para estar en sintonía con esta regla democrática:

1. Máxima publicada: la menor cantidad de información reservada.
2. Facilitar al máximo el trabajo del solicitante:; que el solicitante sea el sujeto privilegiado de la Ley.
3. Poner a disposición todas las modalidades posibles para acceder a la información: desde apersonarse en una ventanilla para solicitarla, hasta por vía electrónica o por un representante legal, todas por igual.
4. Una construcción de instituciones autónomas como el ITEI para vigilar. Perros guardianes que estén mostrando sus dientes, o sus dientecillos que puedan exigirle a los funcionarios la entrega de la información.
5. Sanciones por negar información, ocultarla dolosamente.
6. Publicar los indicadores de gestión más relevantes. Que las cosas más relevantes que genera una institución sean públicas.
7. Protección de datos personales.

# Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



Termino diciendo un aspecto central. Yo creo que en México hemos vivido durante estos 20 años de cambio político como diferentes momentos en donde la gravedad o el peso, o el centro de gravitación de la democratización ha cambiado de lugar.

Primero, estaba la libertad de expresión, de manifestación en los 70's, luego mucha fuerza el problema electoral

En esta primera década del siglo 21 el centro de la gravedad de la gravitación democrática pasa por la transparencia y por el derecho de acceso a la información y por eso este libro está condenado a ser muy leído por la política mexicana.

Muchas gracias.