

Sexto Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos

Autonomía, universidades y medios de comunicación

Una visión integral en la difusión
de los derechos fundamentales





Sexto Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos

Autonomía, universidades y medios de comunicación

Una visión integral en la difusión
de los derechos fundamentales



COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Rosa María Cruz Lesbros.

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Gabriela Anaya Almaguer. FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO: Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V. CORRECCIÓN DE GALERAS, PLANAS Y FINAS: Karina Rosalía Flores Hernández y Haidé Méndez Barbosa.

Primera edición, 2012

D. R. © Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente

Impreso en México

Printed in Mexico

Presentación	9
<i>Luis González Placencia</i>	
Relatoría general	11
<i>Rosa María Cruz Lesbros</i>	
Antecedentes	17
Conferencia magistral	21
Autonomía y universidades. Algunas lecciones para todos	23
<i>José Woldenberg Karakowsky</i>	
Mesa 1. Primera parte. El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales	31
Relatoría de la Mesa 1. Primera parte. El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales	33
<i>Ignacio Núñez Ruiz</i>	
El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales	35
<i>Enrique Agüera Ibáñez</i>	
El papel de las instituciones de educación superior, la consolidación de los derechos fundamentales. Educación, universidad y derechos humanos	43
<i>Juan Alarcón Hernández</i>	

El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales <i>Alfredo Dájer Abimerhi</i>	47
El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales <i>Mario García Valdez</i>	53
La universidad socialmente responsable frente al cambio climático <i>Victor Fabián Rumaya Farrera</i>	61
Mesa II. Primera parte. El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales	71
Relatoría de la Mesa II. Primera parte. El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales <i>Bonnie Azarcoya Marcín</i>	73
El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales <i>Raúl Arroyo</i>	77
El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales <i>Aldrín Martín Briceño Conrado</i>	87
El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales <i>Gastón Lámbarry Avedaño</i>	91
<i>Open data</i> y libertades fundamentales <i>José Luis Preciado Barreto</i>	97
Panel magistral. Los medios de comunicación y su papel en el fortalecimiento de los organismos e instituciones ciudadanas	101

Relatoría del panel magistral Los medios de comunicación y su papel en el fortalecimiento de los organismos e instituciones ciudadanas	103
<i>Román Toledo Robles</i>	
Los medios de comunicación y su papel en el fortalecimiento de los organismos e instituciones ciudadanas	107
<i>Emilio Álvarez Icaza Longoria</i>	
Mesa 1. Segunda parte. El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales	113
Relatoría de la Mesa 1. Segunda parte. El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales	115
<i>Mónica M. Cruz Espinosa</i>	
El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales	119
<i>Gustavo Rodolfo Cruz Chávez</i>	
La educación superior. Los retos de hoy	125
<i>Javier Flores Duarte</i>	
Transparencia y rendición de cuentas: instrumentos valiosos para la buena marcha de las universidades autónomas	131
<i>Rafael López Castañares</i>	
La importancia de las instituciones de educación superior en el fomento de una cultura de los derechos fundamentales en lo general y del régimen de transparencia en lo particular	137
<i>Eugenio Monterrey Chepov</i>	

Los desafíos de las IES: de la docencia e investigación a la propuesta de políticas públicas en EDH <i>Gloria Ramírez Hernández</i>	145
Derecho de acceso a la información y la gestión universitaria: la experiencia de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez <i>Javier Sánchez Carlos</i>	157
Mesa II. Segunda parte. El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales	165
Relatoría de la Mesa II. Segunda parte. El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales <i>Mariana Lojo Solórzano</i>	167
El Consejo Consultivo del Estado de Hidalgo y el ejercicio de los derechos humanos <i>Esteban Ángeles Cerón</i>	171
¿Podemos superar los déficits democráticos? <i>Salvador Guerrero Chiprés</i>	179
Transparencia: la negada rendición de cuentas <i>Hugo Morales Galván</i>	185
Medios de comunicación... formadores de ciudadanía <i>Huini Pérez</i>	193
El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales <i>Héctor Villareal Ordóñez</i>	195
El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento de los derechos fundamentales <i>Luis Rolando Yoc Pérez</i>	201

Panel magistral La autonomía: una visión desde los organismos públicos federales e internacionales	213
Relatoría del panel magistral La autonomía: una visión desde los organismos públicos federales e internacionales <i>Mario Alfredo Hernández Sánchez</i>	215
La autonomía en el contexto de los derechos fundamentales <i>Enrique de Alba Guerra</i>	223
La autonomía y la protección universal de los derechos humanos <i>Javier Hernández Valencia</i>	231
El papel de la autonomía desde la óptica del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) <i>Jacqueline Peschard Mariscal</i>	239
La autonomía: visión desde los organismos públicos federales e internacionales <i>Juan Manuel Portal Martínez</i>	245
La autonomía: una visión desde los organismos públicos federales e internacionales <i>Leonardo Valdés Zurita</i>	253
Panel magistral Autonomía y sus alcances, una visión desde los poderes Legislativo y Judicial	259
Relatoría del panel magistral Autonomía y sus alcances, una visión desde los Poderes Legislativo y Judicial <i>Fernando Cárdenas Oropeza</i>	261
Autonomía, sus alcances: una visión desde el Poder Legislativo <i>Javier Corral Jurado</i>	267

Organismos públicos y transparencia. El caso Yucatán <i>Mauricio Sahúí Rivero</i>	279
Los alcances de la autonomía. Una visión desde el Senado de la República <i>Cleominio Zoreda Novelo</i>	283
Anexos	291
Acuerdos de Mérida	293
Programa	297

Presentación

*Luis González Placencia**

La celebración de estos congresos ha tenido la intención de crear un foro de reflexión sobre el papel de los organismos públicos autónomos (OPA) en la configuración de la democracia actual, ya que, aunque la figura del ombudsman se ha centrado en las Comisiones de Derechos Humanos, los órganos que custodian los derechos electorales, el derecho a la información y otros derechos, también son ombudsman. En esa medida, mientras más instituciones de esta naturaleza tengamos, mejor será la defensa de los derechos ciudadanos.

Este Sexto Congreso tuvo como tema la Autonomía, Universidades y Medios de Comunicación, para generar, en la reflexión colectiva, propuestas de políticas públicas que fortalezcan a estas instituciones para que respondan en la defensa del ejercicio de los derechos ciudadanos. Los OPA desempeñan un papel fundamental en un Estado que pretende consolidar sus avances en materia de legalidad, convivencia, armonía, seguridad y derechos humanos, y tienen como tarea recuperar la confianza ciudadana en el actual contexto de descrédito por el que atraviesan las instituciones públicas en México.

Los OPA no deben olvidar su origen, pues son el resultado de luchas ciudadanas por vigilar las acciones de gobierno, por lo que no deben ser organismos que respondan a coyunturas o a intereses políticos, sino hacerse responsables de su quehacer. Hoy en día se ha minado la vocación ciudadana y cada vez más el descrédito y la desconfianza que hay hacia las instituciones alcanzan a nuestros organismos, de ahí la importancia de reflexionar sobre el papel que nos toca desempeñar en el entorno actual del país.

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La gestión autónoma de estos organismos depende, en gran medida, de la capacidad y determinación de los funcionarios de las instituciones para preservarla y consolidarla. Entre los retos que se tienen, está la construcción de una verdadera red de trabajo local que fortalezca la gestión de estas instituciones.

Reconocemos y agradecemos la labor logística de los anfitriones, en particular del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (Inaip) y de las autoridades del estado. Agradecemos de igual manera a las y los moderadores y a quienes nos motivaron al debate de las ideas y a la reflexión sobre cómo mejorar nuestro compromiso con las instituciones a las que nos debemos. También reconocemos el trabajo de las y los relatores, el cual es sin duda de lo más valioso, pues recoge este encuentro de ideas para que queden asentadas en las memorias que nos permitirán releer lo que en su momento se expuso, reflexionó y debatió para compartirlo con otras y otros y llevar estas ideas a nuestro diario quehacer.

Relatoría general

*Rosa María Cruz Lesbros**

Desde 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en coordinación con otras instituciones, ha promovido el Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos con el objetivo de ser un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno a papel de los OPA en el proceso de consolidación democrática y, de esta manera, contribuir al fortalecimiento de estos organismos. Dicho encuentro se ha realizado en Guanajuato, Culiacán, San Luis Potosí, Distrito Federal y Aguascalientes.

En esta ocasión, el Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos se celebró los días 18 y 19 de agosto de 2011 y tuvo como sede la ciudad de Mérida, Yucatán, con el tema: Autonomía, Universidades y Medios de Comunicación: Una Visión Integral de los Derechos Fundamentales. Participaron más de 320 personas de 24 entidades federativas y de la ciudad de Guatemala, representando a instituciones públicas autónomas y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la defensa de derechos humanos, de información, educación, laborales y de derecho a la justicia.

Se presentaron 12 ponencias magistrales y 21 trabajos en las mesas de reflexión sobre el papel de las instituciones de educación superior (IES) en la consolidación de los derechos fundamentales y respecto a la función de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de estos derechos.

A partir de los temas expuestos y de la discusión se recaban las siguientes ideas:

En la conferencia inaugural, José Woldenberg Karakowsky reflexionó acerca de la autonomía universitaria e hizo un recuento histórico de cómo y por qué surge. Señaló que no debe traducirse

* Contralora interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

como un cese de la responsabilidad estatal respecto a la educación superior, sino que debe entenderse como la capacidad de autogobierno y obligaciones estatales para hacerlas viables. También afirmó que la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE) es un medio para lograr que todos los eslabones del proceso electoral sean transparentes, de manera que genere confianza en los diversos actores. Llamó la atención sobre los retos que enfrentan las instituciones de carácter autónomo: su diseño legal, funciones, conformación, financiamiento, fiscalización y su relación con los poderes públicos y la sociedad civil.

La Mesa I, realizada el jueves 18, fue moderada por Fernando Javier Bolio Vales, consejero presidente del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del estado de Yucatán (Ipepac), y en ella se presentaron cinco ponencias; en la del viernes 19 la moderadora fue Georgina Barkigia Leal, consejera presidenta del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes (IEEA), y hubo con seis ponencias. En ambos días, en esta mesa se abordó el papel de las IES en la consolidación de los derechos fundamentales. La discusión se centró en la importancia que la autonomía universitaria tiene para que estas instituciones desarrollen libremente las tareas que las caracterizan: enseñanza, investigación y la difusión del conocimiento. Los ponentes señalaron la necesidad de generar condiciones y políticas para propiciar una formación ética en las y los estudiantes de educación superior, con alternativas viables y una orientación humanista, en temas de derechos humanos fundamentales, dentro de un ejercicio de autonomía comprometida con otros valores, como la responsabilidad social, la participación incluyente y el buen gobierno, en un ámbito de respeto, tolerancia y libertad. Se advirtió que aún hay pendientes para que las universidades asuman la educación en derechos humanos de manera integral y transversal en la totalidad de su actividad académica. Por otra parte, se hizo énfasis en la correlación autonomía-rendición de cuentas, ya que conlleva la obligación de transparentar el actuar de estas instituciones, al someterse al escrutinio y evaluación de la ciudadanía respecto a cómo las universidades se autogobiernan, pero, sobre todo, en lo relacionado con la calidad y utilidad social de la educación y la investigación.

La Mesa II abordó el tema del papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamen-

tales, y fue moderada, el jueves 18, por Miguel Castillo Martínez, presidente del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (Inaip), y el viernes 19, por Gustavo Anzaldo Hernández, consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Entre los aspectos relevantes, se planteó falta de compromiso ético de los medios de comunicación y se cuestionó la posibilidad de que sean compatibles con un ejercicio de estricta objetividad. Se coincidió en que los medios son un elemento esencial para proteger los derechos fundamentales, por lo que se discutieron distintos acercamientos para que comunicadores puedan comprometerse con las funciones que cumplen los organismos autónomos. Se destacó que no hay que desvincular el ámbito del derecho a informar y a ser informado de las obligaciones establecidas por los estándares internacionales en materia de derechos humanos, todo ello en el marco de las necesidades legislativas y las políticas públicas que prevalecen, como es el caso de un mecanismo de protección a comunicadores y defensores de derechos humanos.

De esta manera, se subrayó que los medios de comunicación pueden ser aliados fundamentales para fomentar prácticas ciudadanas que exijan una labor eficaz a todas las instituciones del Estado, incluidos los órganos públicos autónomos, que deberán volverse ejemplo de aquello que profesan. Para lograrlo, se deberá mejorar la preparación de los funcionarios a cargo de las labores de información pública.

Durante la tarde del jueves se contó con la presencia de Darío Ramírez, director de la Oficina para México y Centroamérica de Artículo 19; Emilio Álvarez Icaza, experto en derechos humanos, y Sergio Aguayo, profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, quienes hablaron de la violencia en contra de los medios de comunicación y de los defensores de derechos humanos en un contexto de autoritarismo, la falta de un Estado de derecho y de garantías, la deuda de los medios de comunicación con la transparencia y el mal uso del periodismo y su fragmentación. Se hizo referencia a las instituciones, los procesos políticos, la transformación democrática del concepto de ciudadanización, la democratización de los medios de comunicación, al uso de los medios de transparencia como ajuste de cuentas, y se propuso un pacto social entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad. Finalmente, se comparó un país con pasado autorita-

rio con el país actual, en el que prevalece una democracia que no funciona, donde se cuestiona el planteamiento de la redistribución del poder, la falta de reglas y de un Estado de derecho, así como la existencia del urbanismo salvaje.

El viernes se contó con las exposiciones magistrales de Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI); Leonardo Valdés Zurita, consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE); Enrique de Alba Guerra, vicepresidente del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI); Juan Manuel Portal Martínez, auditor superior de la Federación (ASF), y de Javier Hernández Valencia, comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de Derechos Humanos para México. El moderador fue Luis González Placencia. En este panel se señaló que la autonomía constitucional plena es conveniente para dejar en claro a las instancias de la administración pública que la gestión en este tipo de organismos no está sujeta a presiones o amenazas; asimismo, se reflexionó sobre el avance del carácter autónomo de las instancias electorales en las democracias modernas y hubo también un pronunciamiento acerca de la necesidad de fortalecer esta cualidad a fin de favorecer la tutela de los derechos ciudadanos en esta materia.

El otorgamiento o la búsqueda de la autonomía constitucional formal debe tener como criterio que el ente en cuestión cuente con un espacio que le permita ejercer plenamente sus atribuciones. El fortalecimiento de los organismos públicos autónomos (OPA) permite combatir la privatización de los espacios públicos. Los OPA proponen diversos medios para hacer efectivo el derecho a ejercer derechos, se constituyen como instituciones a medio camino entre la ciudadanía y su gobierno, es decir, tienen la función de garantizar derechos que implican cuestionamientos a la autoridad, por lo que deben tomar decisiones que quizá no sean populares, pero que le dan sentido a una vida democrática. En el marco internacional, los OPA se convierten en interlocutores fundamentales para evaluar críticamente los compromisos de los países en materia de derechos humanos.

Finalmente, los trabajos se concluyeron con los puntos de vista de Cleominio Zoreda Novelo, Mauricio Sahuí Rivero y Javier Corral Jurado sobre la autonomía y sus alcances, una visión desde los poderes Legislativo y Judicial.

Cabe decir que para la elaboración de esta memoria se incluyeron aquellas ponencias que se presentaron durante el Congreso y que sus autores nos hicieron llegar de manera oportuna para la presente edición; además, se incorporaron otros textos que no se expusieron en el Congreso por falta de tiempo pero que, sin duda, enriquecen la reflexión de los temas tratados en esta publicación.

Primer Congreso

Guanajuato, Gto.

14 y 15 de julio de 2006

Temas: Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas

Convocantes:

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

Entidades federativas: 13

Asistentes: 102

Segundo Congreso

Culiacán, Sin.

4 y 5 de mayo de 2007

Temas: Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia

Convocantes:

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

Entidades federativas: 11

Asistentes: 130

Tercer Congreso

San Luis Potosí, SLP.

12, 13 y 14 de junio de 2008

Temas: Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público

Convocantes:

Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

Comisión de Derechos Humanos de Guerrero

Gobierno de San Luis Potosí

Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí

Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí

Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Ayuntamiento de San Luis Potosí

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Entidades federativas: 20

Asistentes: 147

Cuarto Congreso

Ciudad de México, D. F.

24, 25 y 26 de junio de 2009

Tema: El Papel de los Organismos Públicos Autónomos en la Consolidación de la Democracia

Convocantes:

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Comisión de Derechos Humanos de Guerrero

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea del Legislativa del Distrito Federal

Gobierno del Distrito Federal

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Instituto Electoral del Distrito Federal

Junta Local de Conciliación y Arbitraje

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Tribunal Electoral del Distrito Federal

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Entidades federativas: 26

Asistentes: 477

Quinto Congreso

Ciudad de Aguascalientes, Ags.

5 y 6 de agosto de 2010

Temas: Autonomía e Información Pública

- i. Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional
- ii. Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos, desde la perspectiva de las OSC y los entes públicos
- iii. Acceso a la información pública como derecho ciudadano

Convocantes:

Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Gobierno del Estado de Aguascalientes

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Instituto Electoral del Distrito Federal

Instituto Electoral Estatal de Aguascalientes

Poder Judicial del Estado de Aguascalientes

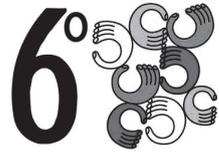
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Tribunal Electoral del Distrito Federal

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Entidades federativas: 22

Asistentes: 233



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011

Conferencia magistral
Autonomía y universidades
Algunas lecciones para todos

Autonomía y universidades Algunas lecciones para todos

*José Woldenberg Karakowsky**

1. El tema de la autonomía de los centros de educación superior no es de coyuntura. Tiene que ver con uno de los rasgos fundamentales que permiten a las universidades cumplir con su misión. Voy a intentar hacer un breve esbozo histórico de la autonomía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (la que creo conocer mejor), y luego apuntar algunas ideas sobre el significado de la misma.

Digámoslo desde el inicio: la autonomía es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la universidad moderna. Autonomía para autogobernarse, para decidir sus planes y programas de estudio, para que en su seno se ejerza la más amplia libertad de cátedra e investigación. Es decir, las universidades, debido a su naturaleza y funciones, requieren de independencia sustantiva en relación con los poderes públicos.

La autonomía permitió y permite a la UNAM ser una institución central de la ciencia, las profesiones, la cultura y las artes. Sus labores de investigación, docencia, promoción de la cultura y fomento de muy diversas disciplinas artísticas la han convertido en un centro irradiador de conocimiento, destrezas profesionales y actividades culturales variadas. Y, en buena medida, ello se debe a la autonomía. Pero el propio concepto de autonomía tiene su historia, sus contornos y significados. Permítanme recordarla, aunque sea a vuelo de pájaro.

1929. La historia se inició con una huelga de los estudiantes de la Facultad de Derecho que se manifestaban en contra de un sistema de “reconocimientos” escritos que ya se había implantado en otras escuelas. El detonante fue el tipo de exámenes a los que debían estar sujetos los estudiantes. La huelga se expandió con rapidez a

* Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

otras escuelas y, el 23 de mayo, hubo enfrentamientos con la policía y los bomberos.

Los estudiantes reaccionaron demandándole al presidente de la república que: *a*) destituyera al secretario y subsecretario de Educación Pública (Ezequiel Padilla y Moisés Sáenz), al rector de la Universidad (Antonio Castro Leal), y a todos los empleados de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Universidad que hubiesen llevado a cabo represalias contra los estudiantes; *b*) cesara a los jefes de la policía del Distrito Federal y al jefe de las Comisiones de Seguridad (Valente Quintana y Pablo Meneses); *c*) el nuevo rector fuera electo por el presidente, pero a partir de una terna que le presentara el Consejo Universitario; *d*) se reincorporaran las escuelas secundarias a la preparatoria, y otras más.

Como se aprecia, la autonomía no era una demanda de los estudiantes en huelga. Por ello el maestro Jesús Silva-Herzog escribió que “la respuesta (del presidente Portes Gil) fue una sorpresa para tirios y troyanos o, en otras palabras, para profesores y estudiantes. Ofreció –aquí lo inesperado– convocar desde luego a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, para someter a su consideración una ley que concediera la autonomía a la Universidad” (*Una historia de la Universidad de México y sus problemas*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1978, p. 52).

El presidente, ante un conflicto que le parecía irresoluble en los términos que lo planteaban los estudiantes, prefirió una fuga hacia delante. La autonomía diseñada por la Ley Portes Gil, sin embargo, estaba cruzada por una tensión mayúscula: por un lado, el gobierno no dejaba de tener injerencia en la Universidad Autónoma, y por el otro, daba la impresión de que deseaba privatizarla.

En la nueva Ley, el presidente de la República proponía una terna al Consejo Universitario de la que debía elegir al rector. El titular del Ejecutivo podía designar, “con cargo a su presupuesto”, profesores extraordinarios y conferenciantes; el mismo Ejecutivo tenía la posibilidad de vetar diversas resoluciones del Consejo Universitario, y la SEP nombraba un delegado ante el Consejo Universitario “con voz informativa únicamente”. Es decir, el gobierno temía dejar en entera libertad a la Universidad.

No obstante, la nueva Ley Orgánica establecía también, en su considerando 12, “que no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la Universidad, ésta, en su carácter de autónoma, tendrá

que ir convirtiéndose, a medida que el tiempo pase, en una institución privada”, y en el 13, “que aunque lo deseable es que [...] llegue a contar en el futuro con fondos enteramente suyos que la hagan del todo independiente desde el punto de vista económico, por lo pronto [...] tendrá que recibir un subsidio del gobierno federal”. Ese desprendimiento de las obligaciones del gobierno federal se consideraba justo porque “la rehabilitación de las clases trabajadoras en México y su condición de gobierno democrático, obligan al Gobierno de la República a atender, en primer término, a la educación del pueblo en su nivel básico, dejando la responsabilidad de la enseñanza superior [...] a los mismos interesados [...] La instrucción universitaria profesional debe ser costeadada por los educandos mismos (16 y 17) (Eugenio Hurtado Márquez, *La Universidad Autónoma 1929-1944*, UNAM, 1976).

1933. Esta tensión en las relaciones entre el gobierno y la UNAM –dependiente del gobierno, o autónoma como sinónimo de privada–, pareció resolverse a favor de la segunda opción con la Ley Orgánica de 1933. La llamada Ley Bassols dejaba en el Consejo Universitario la facultad de nombrar al rector, fijaba con claridad su patrimonio y erradicaba la injerencia del gobierno en los asuntos de la casa de estudios, pero establecía que: “Cubiertos los diez millones de pesos [que el gobierno le entregaría a la UNAM] la Universidad no recibirá más ayuda económica del gobierno federal” (art. 9º).

Esa disposición le permitió decir a un senador (Aguayo) durante el debate: “Hoy tenemos la Universidad Nacional Autónoma de México desvinculada completamente del gobierno, desconectada del Estado [...] Hoy se le da un patrimonio, una cantidad, una suma determinada para que la maneje y viva. Pero ya nada más una cantidad, ya no una cosa permanente, perpetua, que tenga el carácter de subsidio...” (Hurtado Márquez, *op. cit.*, p. 71).

La “plena autonomía”, llamada así por don Jesús Silva-Herzog, sin duda significaba la independencia de la UNAM en relación con el gobierno, pero también el cese de cualquier responsabilidad estatal respecto a la Universidad, es decir, una auténtica privatización de la institución.

1944. La situación de permanente convulsión en que vivió la Universidad a partir de entonces demandó no sólo la redefinición de las relaciones entre el gobierno y la UNAM, sino un nuevo diseño del gobierno universitario. Eso sucedió con la nueva Ley Orgánica, presentada por el rector Alfonso Caso en 1944.

Vigente durante 67 años, mucho se puede decir de ella, pero entre lo sustantivo está que logró que la autonomía se entendiera como gobierno propio sin interferencias gubernamentales y como capacidad para definir por sí misma el rumbo de la institución al garantizar la libertad de cátedra e investigación, sin relevar al Estado de la obligación de subsidiar la educación superior.

Esos dos rasgos sustantivos –capacidad de autogobierno y obligaciones estatales para hacerlas viables– se extendieron a la mayoría de las universidades públicas del país, y entiendo que son pilares que (casi) nadie pretende remover. Se trata de un arreglo institucional que a todos conviene.

Por ello, no fue casual que durante la reforma constitucional que en 1979 reconoció los derechos laborales de los trabajadores universitarios, se estableciera en el artículo 3° que “las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”.

Termino con la historia.

ii. La autonomía debe entenderse como un valor en sí mismo (permite a las instituciones gobernarse sin injerencias externas), y como un medio para alcanzar ciertos fines. Repito: es al mismo tiempo un fin y un medio.

Permítanme un rodeo o, si se quiere, un intento de abrir el campo de visión, al comparar con lo que sucede con otras instituciones autónomas:

Banco de México. El artículo 28 de la Constitución establece, en relación con el Banco de México: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento”. La disposición es clara: el Banco es autónomo para ejercer sus funciones y llevar adelante su administración y nadie puede obligarlo a dar financiamiento (se trata de la autonomía como autogobierno), pero al mismo tiempo tiene encomendadas tareas específicas (“procurar la estabilidad del poder adquisitivo” y fortalecer la rectoría estatal del desarrollo nacional), con lo cual la autonomía pasa a

ser un medio para alcanzar esos fines. La autonomía del Banco fue diseñada para que, desde el poder público (específicamente desde la Presidencia de la República o la Secretaría de Hacienda), no hubiese interferencias, pero, al mismo tiempo, el legislador le fijó al Banco los objetivos que debe perseguir. Por supuesto, esos fines son controvertibles, pero lo que ahora quiero subrayar es la dimensión de la autonomía como fin en sí misma y como medio para alcanzar determinadas metas.

Instituto Federal Electoral. Dice la Constitución en su artículo 41: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”. Y más adelante señala: “El IFE tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y a la educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley”, etc. La Constitución le otorga autonomía para autogobernarse sin la injerencia de los poderes públicos, pero al mismo tiempo le fija sus tareas. Además, en nuestro caso, el IFE es autónomo como condición para construir un valor que a muchos les parece intangible: la necesaria confianza en nuestros procesos electorales. Sabemos que en Europa las elecciones son organizadas, fundamentalmente, por los ministerios del Interior –es decir, por órganos de gobierno– y nadie reclama una fórmula alternativa porque nadie supone que la autoridad actuará de manera facciosa, ilegal o parcial. En nuestro caso fue necesario edificar una institución autónoma –de la cual salió el representante del gobierno federal– como condición para construir confianza en el organizador y árbitro electoral. De tal suerte que el IFE no vive por y para la autonomía. Al ser una condición de su existencia, la autonomía es un medio para lograr que partidos, candidatos, medios, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos, observen cómo cada uno de los eslabones del proceso electoral se construye con apego al derecho y sin la interferencia gubernamental, de manera que la confianza en el método fundamental de la democracia se acreciente.

Las universidades. De igual forma, la autonomía ayer, hoy y mañana para las universidades supone que éstas se puedan autogo-

bernar. Pero la autonomía es al mismo tiempo un medio, porque es también un recurso para que las casas de estudio desplieguen sus tareas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura de la mejor manera posible.

Prácticamente, en todas las leyes orgánicas de las universidades públicas las tres finalidades que se reiteran de manera insistente son: docencia, investigación y difusión de la cultura. Son tareas centrales, estratégicas, fundamentales, que requieren de la autonomía para no verse empañadas o distorsionadas por los vaivenes de la política, pero que hacen de las universidades instituciones responsables de su cumplimiento.

En una palabra: debemos reforzar su autonomía, pero al mismo tiempo eso debe servir para contar con una enseñanza de excelencia, una investigación de vanguardia y una recreación de la cultura intensa y expansiva, porque la autonomía no es sinónimo de autarquía y las tareas sustantivas de las universidades nos importan a todos.

III. Ahora repetiré lo que dije en una reunión similar a ésta hace unos años: el cambio democratizador que vivió nuestro país estuvo acompañado de la creación de un número relevante de nuevas instituciones estatales de carácter autónomo. Son un fruto de los tiempos en que se aclimató entre nosotros el pluralismo político y, al mismo tiempo, forman parte del entramado que está llamado a soportar la vida democrática. No aparecieron por arte de magia, sino tratando de responder a diversas necesidades, y sus funciones sustantivas son imprescindibles para la sustentabilidad del germinal régimen democrático.

Por ello vale la pena reflexionar sobre las muy diversas dimensiones que modelan dichas instituciones y sobre los retos que tienen enfrente: su diseño legal, sus funciones y rutinas, su conformación y financiamiento, las fórmulas para su fiscalización, su relación con los poderes públicos y con la sociedad civil, “su profesionalización, control y transparencia”, las diferentes dimensiones de su autonomía.

El Banco de México, el Instituto Federal Electoral, los institutos electorales locales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales de derechos humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información e institutos locales en la misma materia, así como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía,

forman parte de esa nueva constelación de instituciones públicas autónomas.

Fueron necesarios para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos, y se consideró que la mejor vía para lograrlo era que no fueran dependientes de ninguno de los poderes públicos tradicionales. Su autonomía debía permitirles un funcionamiento alejado de la lógica y de las presiones de las principales fuerzas políticas del país; de esa manera se garantizaban procesos sustantivos para el quehacer político y social y el ejercicio de muy diversos derechos.

La autonomía de gestión es la piedra de toque de todas y cada una de esas instituciones. La capacidad para resolver y trazar su propia ruta sin la injerencia de otros organismos donde cristaliza el poder público, es una condición no sólo para su buen desempeño, sino para su necesaria sustentabilidad. Sin ella se desvirtúan o acaban alineadas en el muy intenso rejuego de las corrientes políticas. Por el contrario, las entidades públicas autónomas están obligadas a actuar por encima de las diferentes racionalidades y apuestas políticas, y con ese comportamiento hacen posible una mejor reproducción de la pluralidad y facilitan su coexistencia y competencia en un marco institucional democrático.

No obstante, Lorenzo Córdova nos ha alertado sobre tres problemas que están incidiendo de manera negativa en el asentamiento de no pocos organismos autónomos.

Lo que él llama metafóricamente “la feudalización del poder político” no es otra cosa que el resultado del tránsito de un centralismo exacerbado que subordinaba a los poderes locales y municipales al poder presidencial, a un federalismo aún primitivo donde los márgenes de acción de los gobernadores y de no pocos presidentes municipales se han ensanchado de manera significativa. El problema, dice él y tiene razón, es que en muchos estados los órganos autónomos viven los embates del Poder Ejecutivo local que intenta su “amansamiento”. Detecta una pulsión autoritaria en no pocas regiones, ahora encarnada en los gobernadores, que intentan subordinar y alinear a su lógica a las entidades que por Constitución y ley deberían funcionar de manera autónoma.

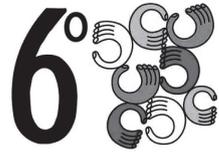
Otro riesgo son las operaciones legislativas que reducen o acotan la autonomía de las instituciones encargadas de las elecciones, de la defensa de los derechos humanos o del acceso a la información pública. Ejemplos, por desgracia, no faltan. La facultad que el Congre-

so del Estado de México se dio para nombrar al secretario ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México; la fusión que hizo el Congreso de Querétaro de los órganos de defensa de los derechos humanos y de transparencia, que fue declarada inconstitucional por la Corte; la remoción de los consejeros de distintos institutos electorales antes de que acabaran su periodo. Todas esas operaciones tienden a erosionar la autonomía y, por ello, a desgastar a los nacientes organismos.

Pero quizás el problema mayor sea, cito a Córdova: “la tendencia a ver a los órganos autónomos como un botín y a sus titulares como el resultado de cuotas políticas”. Por supuesto, eso desnaturaliza su conformación y, por esa vía, su funcionamiento. En ocasiones da la impresión de que los grupos parlamentarios prefieren negociar con el criterio de “cuotas”, lo cual facilita los acuerdos, pero tiende a convertir los órganos autónomos o, mejor dicho, a sus titulares, en correas de transmisión de los partidos que los postularon. Esa fórmula es grave de por sí, pero resulta aún peor “que quien es nombrado a un cargo se asuma como el representante de intereses de parte y no como el titular de un órgano que, por su propia definición, no puede ni debe asumir partidos predeterminados”.

Para decirlo de otra manera: resulta impertinente que los partidos políticos, a través de sus grupos en los congresos, prefieran contar con enviados o representantes en los órganos autónomos. Pero resulta aún peor que los nombrados se piensen a sí mismos y actúen como si fueran los mandaderos de sus designadores.

En suma, México logró en los últimos años pasar de un mundo de la representación política monopartidista a un mundo plural. Esa colonización por parte de la diversidad de las instituciones tradicionales del Estado es una buena nueva en sí misma, ya que edifica pesos y contrapesos en lo que antes se desplegaba siguiendo la voluntad del titular del Ejecutivo federal. En ese proceso transformador se edificaron nuevas instituciones estatales –con un carácter autónomo– tendientes a fortalecer el entramado republicano, el ejercicio de diversos derechos de los ciudadanos y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Atentar contra ellas no es sólo un mal cálculo inmediatista, sino una apuesta riesgosa que vulnera las posibilidades de ofrecer viabilidad a la coexistencia de la diversidad que marca nuestra vida pública.



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011

Mesa 1. Primera parte
El papel de las instituciones
de educación superior en la consolidación
de los derechos fundamentales

Relatoría de la Mesa 1. Primera parte
El papel de las instituciones de educación superior
en la consolidación de los derechos fundamentales

*Ignacio Núñez Ruiz**

En la mesa celebrada durante la mañana se presentaron cinco ponencias en las voces de los siguientes funcionarios:

- Belinda Aguilar Díaz, defensora de los Derechos Universitarios de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), en representación de Enrique Agüera Ibáñez, rector de la misma.
- Juan Alarcón Hernández, presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.
- Alfredo Dájer Abimerhi, rector de la Universidad Autónoma de Yucatán.
- Mario García Valdez, rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Víctor Fabián Rumaya Farrera, director general de Extensión Universitaria de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Participaron en las reflexiones y en el debate aproximadamente 85 asistentes. El tema principal de la discusión versó sobre las instituciones de enseñanza superior y los derechos humanos fundamentales.

Los ponentes centraron su exposición en la necesidad de generar condiciones y políticas para propiciar una formación ética en las y los estudiantes de educación superior, con alternativas viables y una orientación humanista, en temas sobre derechos humanos fundamentales, dentro de un ejercicio de autonomía comprometida con otros valores, como la responsabilidad social, la participación

* Subdirector en el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

incluyente y el buen gobierno, en un ámbito de respeto, tolerancia y libertad.

Coincidieron en sostener que el ejercicio de los derechos humanos es esencial para mejorar la calidad de vida de las personas, al conservar una situación primigenia en los valores de la democracia. De ahí la importancia de adoptar la educación en estos derechos como política de Estado, para introducirlos en los planes educativos de las instituciones superiores, con responsabilidad social y pleno uso de su autonomía, con el objetivo de formar ciudadanos responsables, informados y comprometidos, en una cobertura con equidad, solidaridad y justicia.

El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales

*Enrique Agüera Ibáñez**

Los derechos fundamentales son aquellos derechos subjetivos garantizados con jerarquía constitucional y que se consideran esenciales en el sistema político y están especialmente vinculados a la dignidad de la persona humana.

Son derechos que corresponden a todo ser humano por el simple hecho de serlo: derecho a la vida, a la libertad, a igualdad, a la propiedad, a la seguridad jurídica, a los derechos políticos, la salud, la educación y la vivienda, entre otros.

Vivimos en sociedades caracterizadas por transformaciones sociales, turbulencias económicas, conflictos bélicos, delincuencia y tensiones políticas.

Los vertiginosos avances tecnológicos, además de ofrecernos mayores posibilidades en todos los campos de la actividad humana, también generan nuevas realidades que a menudo conllevan problemas de carácter ético:

- En la medicina, por ejemplo, el desarrollo del genoma humano plantea disyuntivas como la clonación o el diseño genético.
- La creciente industrialización trae como consecuencia un severo daño ambiental.
- La globalización y la interdependencia propician el funcionamiento de mercados más amplios, pero inciden también en una injusta distribución de la riqueza.

* Rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Ponencia presentada por Belinda Aguilar Díaz.

Existen muchos ejemplos que evidencian la necesidad de enfrentar esta nueva realidad desde una perspectiva ética y de valores, que nos permita progresar en ambientes plurales, tolerantes, multiculturales y con oportunidades de desarrollo.

En un mundo cada vez más interrelacionado, donde la globalización rebasa las fronteras económicas y alcanza hasta las costumbres cotidianas, requerimos de una cabal comprensión de los fenómenos para enfrentarlos desde la perspectiva de una solidez intelectual y moral que nos defina.

Así, en el inicio del siglo XXI, hay muchos valores en conflicto como resultado de la alta tecnología y presenciamos:

- Amplias brechas de bienestar y pobreza.
- Deterioro ambiental.
- Inseguridad.
- Desintegración familiar.
- Predominio de los servicios, etcétera.

Debemos volver la cara hacia los principios, hacia la concepción de lo que es bueno para el ser humano, esto es, hacia los valores tanto morales como cívicos, humanísticos y comunitarios.

Las transformaciones intelectuales y cognitivas del hombre frente a los cambios del desarrollo plantean la posibilidad de arribar a formas superiores de adaptación al mundo en que vivimos.

En estas circunstancias, la educación superior tiene una creciente tarea en la formación de ciudadanos, en la construcción de una sociedad democrática con nuevas formas de liderazgo, con la enseñanza de competencias y valores que propicien el respeto a los derechos fundamentales.

Las IES tienen un papel esencial en la construcción de nuevos paradigmas basados en valores que permitan a las personas aprovechar de manera ética y sustentable los resultados del avance científico, tecnológico y humanístico.

Es desde esa perspectiva como debemos abordar temas de interés contemporáneo como la democracia y los derechos humanos, el multiculturalismo, la ciencia y la tecnología, o la sustentabilidad ambiental, todos de gran repercusión en la vida humana.

Derechos humanos y derecho al desarrollo

No puede haber desarrollo sin derechos humanos. Para que las personas alcancen un desarrollo significativo, deben tener la posibilidad de disfrutarlo.

La idea del derecho al desarrollo se remonta a la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), firmada en 1944, que afirmaba que “todos los seres humanos tienen el derecho a procurar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y con igualdad de oportunidades” y que “la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes”.

La Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo (1986), afirma que:

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debería ser participante y beneficiario del derecho al desarrollo.
2. Todos los seres humanos tienen una responsabilidad en el desarrollo, individual y colectivamente, teniendo en cuenta la necesidad de un absoluto respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, además de sus obligaciones para con la comunidad, y sólo esto puede asegurar la libre y plena realización del ser humano.

Los dos pactos básicos, de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales, constituyen el núcleo del sistema de derechos humanos de la ONU, junto con la Carta del Foro Mundial y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Universidad y sus derechos fundamentales

Por su naturaleza humanista, la universidad es un espacio natural para impulsar el respeto de los derechos fundamentales.

La educación en y para los derechos fundamentales, así como la formación de educadores para la paz, siguen siendo dos grandes desafíos sociales y pedagógicos que debemos atender con presteza y eficacia.

Para lograrlo, es evidente que no basta con proclamar y difundir esos derechos.

Ni siquiera es suficiente legislar en torno a ellos.

En consecuencia, la incorporación del tema a los programas educativos en todos sus niveles ha sido un imperativo de los últimos años, y debe reforzarse tanto en lo académico como en el campo de la investigación y la formación de educadores.

Las instituciones educativas tienen el desafío de introducir en sus programas académicos conocimientos, valores y actitudes referentes a la paz, los derechos humanos, la justicia, la democracia, la ética y la responsabilidad social.

Se trata de constituir un programa integral de formación de educadores y promotores de los derechos fundamentales que impulsen esa conciencia colectiva en generaciones capaces de observar el mundo en forma crítica y propositiva, para dar un cauce humanista y pacífico a la resolución de los problemas, así como para generar oportunidades de desarrollo equitativo entre la población.

Es una educación cuyo centro es el conflicto permanente de las relaciones humanas, pero cuya esperanza siempre estará puesta en el respeto al otro, en la cooperación y en el entendimiento.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha convocado al conjunto de universidades a incorporar una materia específica sobre derechos humanos, lo cual habla de la preocupación por este tema que, debido a diversas razones, es un problema creciente, en el que se debe tener una plena y justa aplicación de la ley y fortalecer el Estado de derecho de manera que tengamos igualdad ante las disposiciones jurídicas y estemos seguros de que seremos tratados según sus principios.

Por eso es importante que las instituciones educativas fomenten el conocimiento de los derechos fundamentales y cuenten con instancias donde se pueda multiplicar el aprendizaje y los actores de la comunidad sean sujetos de aplicación, lo cual es un valor que será defendido en la vida pública y en el desarrollo de la ciudadanía.

Importancia de la educación en valores

La Comisión Internacional de la Educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors, significó que la educación no es solamente aprender a conocer, aprender a hacer o aprender a ser, sino también *aprender a vivir juntos y a construir la sociedad del futuro*.

Los valores hacen referencia a modelos ideales de actuar y de vivir que el ser humano aprecia, desea y busca, y a través de los cuales interpreta el mundo y da significado a su existencia.

En un mundo cambiante, donde los referentes éticos y morales, es decir, los valores socialmente dominantes, tienden a variar y a modificarse, crean, en muchas ocasiones, contradicciones de difícil resolución.

La educación y formación de valores comienzan con base en el ejemplo. Se trata de un proceso gradual, pero no son resultado directo de asimilar un discurso, sino de una *experiencia individual*, a partir de las situaciones y contradicciones que la persona vive en su proceso de socialización, del que se derivan necesidades que se convierten en valores.

La naturaleza abstracta e intangible de los valores sólo se hace explícita a través de las conductas que manifiesta una persona o un grupo social ante determinadas situaciones, por lo que la educación en valores implica necesariamente que se concreten en comportamientos y en la definición de objetivos actitudinales relacionados con éstos.

La formación en valores es tan importante como el propio contenido de las asignaturas, por lo que debe incluirse en los programas de cada disciplina, previa definición de los objetivos y procesos que conduzcan a acciones educativas concretas dirigidas a promover su interiorización entre los estudiantes.

La dimensión valoral en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

La BUAP ha trabajado en la implementación de un diseño en el que se propicie una formación humanista, liberadora e integral para sus estudiantes y que responda a las necesidades de la sociedad.

En 1995 incluimos en el tronco común tres asignaturas obligatorias en todas las carreras: Derechos humanos, Medio ambiente y Globalización, en las que se abordaban los problemas que en ese momento eran emergentes.

Con esta formación, los egresados combinarían el rigor de su disciplina con una comprensión más amplia del contexto en el que estaban inmersos y, de la misma manera, asumirían un compromiso con la sociedad para conseguir el logro de su mejoramiento en todos sus ámbitos.

El Plan General de Desarrollo 1998-2001 consideró la revisión del tronco común universitario para que sus objetivos se centraran en desarrollar una ciudadanía responsable, profesional y humana, con mayor conciencia de la relación con la comunidad y el medio ambiente.

En consecuencia, se acordó que en lugar de las tres materias que se estaban impartiendo, se implementarán dos nuevas: Cultura y ética universitaria y Ética y práctica profesional.

Así se inició un novedoso proceso de enseñanza que pondría a nuestra institución a la vanguardia de las universidades públicas en el país.

Se trata de un modelo que ofrece al estudiante conocimientos, procedimientos y actitudes que hacen posible la construcción de criterios propios, sustentados en la razón, el diálogo y la solidaridad.

También trabaja la dimensión moral del alumno para desarrollar y fomentar su autonomía, su racionalidad y el uso del diálogo como forma de construir principios éticos y puntos de vista críticos sobre el mundo, así como de modular la manera de pensar con el modo de actuar.

Las virtudes éticas o morales son hábitos que se van adquiriendo a través de un proceso reflexivo sobre nuestro accionar cotidiano en la sociedad.

Mediante el trabajo de análisis que realizan nuestros estudiantes durante estos dos cursos, brindamos a la sociedad profesionistas con una formación humanista, liberadora e integral, que poseen la capacidad de incidir en la toma de decisiones para propiciar un mundo mejor.

Aportación de las IES a la consolidación de los derechos fundamentales

La educación debe tener siempre como reto el desarrollo y mejoramiento de lo humano, la búsqueda constante de una nueva humanidad como posibilidad creadora de nuevos ámbitos para la convivencia y la solidaridad.

A las instituciones de educación superior les corresponde generar una nueva cultura del profesional, la cual requiere que no se privilegie la racionalidad técnica, sino que haya un proceso reflexivo, crítico, analítico, creativo y propositivo, que considere la dimensión

ética de las profesiones. Esto demanda una renovación de contenidos, pero también de métodos de enseñanza y aprendizaje.

Un proyecto educativo no puede esquivar lo relacionado con el fin del hombre, su felicidad, su conciencia y la convivencia responsable con su entorno y sus semejantes.

Este modelo de formación valoral se consigue a partir de la aplicación, por parte del profesorado, de estrategias o técnicas pedagógicas basadas en la cooperación y el diálogo.

Además, el modelo se sustenta en una relación entre iguales, en la acción creativa del profesorado, un clima institucional favorable y la transversalidad de los contenidos.

La meta de la universidad debe ser cumplir con su compromiso social, impulsando el desarrollo de una *ciudadanía responsable, profesional y humana, una conciencia de la relación entre el individuo y su entorno sociocultural, y un accionar ético de sus egresados*.

Cabe destacar que la temática de los derechos fundamentales no se agota en las materias de estudio, sino que requiere de una reconsideración de fondo del currículo, tanto explícito como implícito, que debe ser vivida en la enseñanza de los contenidos programáticos si queremos formar ciudadanos con clara conciencia social y moral y con conocimiento pleno de sus deberes y derechos.

El propósito de las IES debe orientarse a propiciar cambios actitudinales ante el desarrollo de una sociedad global y excluyente. Es decir, debe *formar ciudadanos que aspiren a construir una sociedad más solidaria*.

Las aulas deben ser espacio de promoción permanente de valores, donde se practique el respeto al derecho ajeno, el diálogo democrático, la resolución pacífica de las diferencias, la aceptación de lo diferente, la tolerancia del disenso.

En suma, la universidad debe impulsar una educación en derechos fundamentales con el propósito de instaurar una nueva cultura en cuyo centro esté el ser humano en su dignidad. Para ello se requiere una mirada pedagógica y curricular distinta, que coloque a la universidad como espacio cultural y social en el que haya maneras distintas de relacionarse, de comunicarse, de valorar, de actuar, de sentir y de pensar, donde se aprecie el saber universal y sistemático, pero también el conocimiento de la realidad que tengan los estudiantes.

Además, el cambio hacia una educación en derechos fundamentales como elemento primordial para crear sociedades capaces de

delinear su futuro de acuerdo con presupuestos democráticos conlleva la necesidad de que este tipo de educación se convierta en una disciplina en todos los niveles educativos, y que se refleje en el actuar cotidiano de los ciudadanos.

Sólo en un espacio democrático aprenderemos y viviremos para la dignificación del ser humano y el respeto de los derechos fundamentales.

Por supuesto, los docentes tienen un papel fundamental en esta tarea como conductores del aprendizaje, y deben ser los primeros en propiciar espacios para el desarrollo de ciudadanos conscientes de su papel en la sociedad.

El maestro debe ser un líder, un paradigma de la ciudadanía universal, un modelo de ciudadano respetuoso de la dignidad humana y convencido defensor de los derechos fundamentales.

Es necesario ver a la universidad como la generadora del potencial humano necesario para la transformación y desarrollo de la sociedad.

De ahí que las instituciones tengan el gran compromiso de crear programas que estimulen la creatividad y la solución de problemas, según un sustento ético universal que consolide el conocimiento y el respeto de los derechos fundamentales.

El papel de las instituciones de educación superior, la consolidación de los derechos fundamentales. Educación, universidad y derechos humanos

*Juan Alarcón Hernández**

A finales del siglo XIX, así como en los albores del XX, llegaron a nuestro país las más diversas tesis acerca de la educación, y extendieron su influencia entre el grupo de los Científicos del Porfirismo, como es el caso de la escuela positivista del sociólogo Augusto Comte, cuyo expositor máximo en México fue el maestro Gabino Barreda.

Los sindicalistas anarquistas, encabezados por los hermanos Flores Magón, pregonaban una sociedad sin Estado y una educación clasista dirigida por los trabajadores. En este tiempo de convulsiones políticas, después de la lucha armada que culminó con la caída de Porfirio Díaz, y luego de otros acontecimientos que conmovieron al país, el Constituyente de Querétaro, al lado de los derechos y garantías de los mexicanos consagrados en la Constitución liberal de 1857, incorporó las garantías sociales a la Constitución del 17 que ahora son parte fundamental del pacto de derechos económicos, sociales, culturales y, agregaríamos, ambientales.

En el código fundamental del país, el artículo 3° constitucional plasma los principios de la educación en México, la cual debe ser laica, gratuita, fomentar el amor a la patria, la solidaridad y, sobre todo, la conciencia de igualdad y libertad, el respeto a la vida y la dignidad de las personas. En las recientes reformas a artículos importantes referentes a los derechos humanos se consagra la enseñanza de éstos como obligatorios en los planes de educación en todos los niveles.

Además, por mandato del propio precepto constitucional, esta educación deberá basarse en principios democráticos y nacionalis-

* Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

tas que habrán de fortalecer un espíritu de independencia y soberanía que contribuya al desarrollo de la dignidad y de la integridad de la familia, sustentado en los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres y mujeres.

Postula a la vez principios cívicos y patrióticos, al establecer que la educación deberá desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentar el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia.

Establece también que la educación contribuirá a la mejor convivencia humana, al robustecimiento en el educando del aprecio por la dignidad y la integridad, la convicción en el interés general de la sociedad y el fortalecimiento de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, sin privilegios de raza, religión ni de sectas.

Estos principios, señalados en el artículo 3° constitucional, son valores implícitos en los que enarbolan los derechos fundamentales de los seres humanos. Se ha dicho con razón que los derechos humanos son esenciales para alcanzar la paz universal y que tienen una situación primigenia en los valores de la democracia, porque sin ésta no puede hablarse de derechos humanos, ni de derechos humanos sin democracia.

Por esto es importante que los derechos fundamentales se introduzcan en los planes de estudio de las instituciones superiores de educación para crear la conciencia de la solidaridad y del respeto a los valores que son la esencia misma de la vida armónica y de la dignidad de hombres, mujeres y pueblos.

En México hay cierta distancia entre las garantías que reconocen el orden jurídico y la práctica del respeto de los derechos humanos. En efecto, aquel profundo respeto a los derechos de las personas prescritos en la Constitución está aún lejos de la realidad, ya que el ejercicio del derecho requiere de su conocimiento y aceptación. Para alcanzar este objetivo, se hace necesario que junto con la impartición de la enseñanza y la formación de niños y jóvenes se promuevan la educación y la cultura de los derechos humanos.

Con la creación en México, en 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones y procuradurías de defensa de estos derechos en las entidades federativas, se ha venido trabajando afanosamente en el fortalecimiento de una cultura social y popular de los derechos fundamentales, que ahora están debidamente

previstos en el título primero, capítulo primero, de la Constitución general de la república, conocida como parte dogmática.

En algunas universidades e instituciones superiores de educación se ha incorporado a la currícula la enseñanza de los derechos humanos. Pongo como ejemplo a la Universidad Autónoma de Guerrero, que tiene en su plan de estudios la materia de Derechos humanos en el nivel de preparatoria y en la Unidad Académica de Derecho, así como en la maestría de dicha unidad.

En la Unidad Académica de Filosofía y Letras de la propia universidad se trabaja en seminarios y diplomados sobre derechos humanos, y se imparten conferencias frecuentes sobre esta temática reconocida universalmente.

Tiene la Universidad Autónoma de Guerrero su propio libro de texto en las preparatorias, y en las demás unidades académicas se utilizan textos de autores reconocidos en el ámbito nacional.

Desde inicios del presente siglo, se creó el Ombudsman de Derechos Universitarios, aunque por el momento es una figura con ciertas irregularidades, está plenamente reconocida en la Ley Orgánica de la institución universitaria.

En este sentido, se ha seguido el ejemplo de la Universidad Nacional Autónoma de México, que creó esta figura universitaria en 1985.

Esto nos obliga a pensar en la necesidad de que las instituciones de enseñanza en todos los niveles tengan una importancia toral en el fomento de los derechos fundamentales y en su fortalecimiento.

Es cierto que la educación es la clave para el desarrollo de los pueblos, pero para que sea sustentable en todos los ámbitos de la actividad y la creación humana y en la enseñanza de los derechos fundamentales es esencial fortalecer la conciencia individual y social que se encuadra en el pensamiento filosófico de que el saber y la verdad nos harán libres.

En la constitución de la UNESCO encontramos que los derechos humanos fijan el objetivo de la organización: contribuir a la paz y la seguridad entre las naciones a través de la educación, la ciencia y la cultura; por eso son principios finalísticos la promoción del respeto universal de la justicia, de la ley, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y tales principios los afirman los pueblos del mundo sin distinción de raza, sexo, lengua o religión.

A partir del conocimiento de los derechos humanos se impulsa una cultura de los mismos desde la perspectiva de una actitud frente a la vida de respeto al otro. Conocerlos es tener una clara conciencia de su relevancia vital para comprender los altos valores que representan: justicia, paz, fraternidad, amor, dignidad, democracia, tolerancia y otros. Por eso es de enorme trascendencia su enseñanza en todos los niveles educativos, y más importante aún que se siembren en la conciencia de los jóvenes que tienen un mayor desarrollo de su propia personalidad.

En las universidades del país, en las ramas sociales, humanísticas y tecnológicas, la enseñanza de los derechos fundamentales debe postular el espíritu democrático para que los órganos autónomos, la UNAM y todas las instituciones superiores de educación y los organismos creados en los últimos tiempos, como los de transparencia y fiscalización, sean plenamente respetados y respetables, y sus funcionarios cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales y con su misión histórica.

Éste es un reto histórico de las instituciones de enseñanza superior en el fortalecimiento de los derechos fundamentales que protegen a hombres y mujeres para crear la conciencia de la solidaridad, la justicia, la democracia y la paz en el mundo.

Ésa es nuestra fe y nuestra esperanza.

El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales

*Alfredo Dájer Abimerhi**

Vivimos en un mundo cada vez más complejo, globalizado y con desequilibrios alarmantes.

La sociedad enfrenta transformaciones como: la creciente fuerza del conocimiento como un determinante del desarrollo; la degradación del ambiente como consecuencia de las presiones del hombre contra la Tierra, y el dominio sobre otras culturas que propicia su desaparición, lo que requiere una educación superior comprometida con las necesidades de la sociedad.

En este momento de cambio, caracterizado por la búsqueda constante del mejoramiento de la condición humana y la ampliación del bienestar y las oportunidades para todos, se hace necesaria una noción más rica y compleja de desarrollo, que no sólo sea material sino también ético, intelectual, afectivo y moral (Morin, 1999).

Tenemos la oportunidad de dar forma a un entorno en el que las personas puedan desarrollar todo su potencial y llevar vidas productivas y creativas de acuerdo con las necesidades y los intereses individuales y colectivos (desarrollo humano).

Necesitamos un nuevo modelo de desarrollo que nos permita afrontar los problemas que hemos contribuido a crear.

Para que un Estado alcance un nivel de democracia que le permita identificarse como Estado democrático, no puede olvidar que en sus cimientos constructivos deben coincidir elementos plurales, y entre éstos, sin lugar a dudas, encontraríamos el referente a la protección y defensa de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como internacional.

* Rector de la Universidad Autónoma de Yucatán.

Un gobierno y una sociedad que no tengan como prioridad la causa de los derechos humanos se convierten en enemigos de su propia existencia y en una amenaza para el desarrollo de cualquier intento de democratización posible.

En la medida en que un país no invierta en lo que se ha llamado “capital humano”, se quedará rezagado en los procesos de desarrollo.

El tema elegido por la Red OPAM, autonomía y derechos humanos, es más que importante, imprescindible a la hora en que las democracias, en su camino hacia el asentamiento y el perfeccionamiento, sientan sus bases sobre el conocimiento, respeto y protección de los derechos humanos.

Frente a esto, no debemos perder de vista la circunstancia de que la educación en los derechos humanos se desarrolla y se debate en un contexto global que abarca las esferas política, económica, social y cultural, que la condicionan y la proyectan.

“En la educación, muchas naciones se juegan su futuro. Para el tema de derechos humanos, la educación, además de ser en sí misma un derecho, es un arma muy potente y muy necesaria, indispensable por muchos y variados motivos.” Si conseguimos que en el interior de todo individuo, por el hecho de haber sido educado en los derechos humanos, exista el entendimiento y el respeto entre las comunidades, éstos serán algo más que una lejana utopía.

Una de las misiones fundamentales de la educación superior es favorecer el desarrollo integral de la persona y formar ciudadanos responsables, informados, comprometidos para actuar en pro de un futuro mejor. Implica una transformación profunda de la educación superior, para que sea capaz de anticiparse a las necesidades de la sociedad y de los individuos, y promover los derechos fundamentales, entendidos éstos como instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para desarrollar cualquier plan de vida de manera digna; es decir, para la actuación del individuo como agente moral.

La contribución de la educación superior al desarrollo humano implica un cambio de paradigma en lo colectivo y social:

- Centrada en contenidos, habilidades y valores.
- Centrada en la formación de ciudadanos profesionales.
- Orientada a las necesidades de la sociedad en su conjunto.

- Con un uso social basado en el bien colectivo, la construcción social y el desarrollo humano y social.

La interrelación entre educación y derechos humanos

Por educación en derechos humanos entendemos la práctica educativa cuyo objetivo principal es favorecer el reconocimiento, la defensa y la promoción de aquéllos, considerando al ser humano como sujeto de derechos. Es toda formación fundada en el respeto y vigencia de valores, principios y mecanismos relativos a los derechos humanos en su integridad e interdisciplinariedad, su vinculación con la democracia, el desarrollo y la paz.

Estamos convencidos de que la educación es primordial para el desarrollo íntegro de las personas y base necesaria de cualquier proceso de democratización de una sociedad, no lo es menos pensar que la educación en derechos humanos es de igual importancia. Tenemos que considerarla como una herramienta incuestionable para la prevención de las violaciones de estos derechos y fomentar conductas y actitudes basadas en la tolerancia, la solidaridad y el respeto: “La educación en y para los derechos humanos no es una acción que termine en sí misma, sino que está proyectada para generar otras acciones, múltiples y en ámbitos también múltiples, que hagan realidad la existencia viva del Estado de derecho”.

La UNESCO afirma que lo específico de la educación en derechos humanos es educar la conciencia en una convivencia social a nivel personal, nacional e internacional que dignifique a la persona. Es una educación cuyo centro será la dificultad permanente de las relaciones humanas, pero cuya esperanza siempre estará dada por el respeto al otro, la cooperación y el entendimiento. Esto lleva necesariamente a que una educación en derechos humanos sea democrática.

La educación en derechos humanos: breves reflexiones

Los derechos humanos deberán ser el fundamento ético de un nuevo paradigma educacional, que vea la educación como reconstructora del sentido público de sí misma, como estrategia de paz y contribución de gran peso para lograr una conciencia ciudadana para la convivencia social.

Existe una necesidad imperiosa de convertir la educación en derechos humanos en una auténtica y real política de Estado, así como de introducirla en la formación inicial de los profesores y docentes como parte integral de las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación.

La formación profesional y ciudadana

¿Por qué formar ciudadanos? En el mundo contemporáneo se reproduce la desigualdad. La exclusión, el individualismo y la fragmentación social limitan el potencial igualador e integrador contenido en la figura política y legal del ciudadano.

En un escenario de “desciudadanización” es necesario:

- Afirmar la igualdad: pertenencia, identidad, práctica que otorga derechos, participación, deliberación.
- Recuperar nociones como comunidad, participación, compromiso con lo público y lo social, reconocimiento del otro.

¿Qué tenemos que hacer respecto a los derechos fundamentales? Conocerlos, entenderlos, ejercerlos, difundirlos, promoverlos, respetarlos y actuar en consecuencia.

Principios del buen gobierno

Para contribuir a la consolidación de los derechos fundamentales en la sociedad, debemos ser ejemplo de buen gobierno como instituciones u organismos y regirnos por los principios de eficiencia, legitimidad y participación. La eficiencia implica la capacidad de responder oportunamente a las demandas de la sociedad, optimizando los recursos con los que se cuenta. La legitimidad se refiere a la capacidad de infundir confianza en la sociedad, y la participación se establece como el vínculo de comunicación con la sociedad.

Asimismo, hay que establecer un compromiso con la población marginada y en situaciones vulnerables. Los derechos fundamentales deben ser universales, progresistas e intransferibles, porque protegen bienes con los que debe contar toda persona, con independencia del lugar en el que haya nacido, de su nivel de ingresos o de sus características físicas.

¿Qué se debe hacer respecto a los derechos fundamentales de estos grupos? Es nuestro compromiso buscar estrategias para contribuir a la generación de mayores oportunidades humanas de desarrollo.

En el caso de las universidades, tiene que haber oportunidades humanas de desarrollo mediante la cobertura educativa con equidad, cambiando las circunstancias personales (efecto de composición) de nuestros estudiantes y personal para que mediante la educación y la atención integral puedan mejorar su calidad de vida, las de sus familias e impacten positivamente en el medio donde se desenvuelven; y aumentando la cobertura (efecto de escala) de sus servicios y productos educativos, de investigación y de extensión, y distribuyéndolos de una forma más justa (efecto de equidad).

La responsabilidad social universitaria es a la vez una exigencia ética y una estrategia racional de desarrollo impostergable para las universidades, que le pide a éstas responder por sus acciones y consecuencias en el mundo y ante los diversos grupos interesados o afectados por dichas acciones o consecuencias.

Haciendo pleno uso de nuestra autonomía, la Universidad Autónoma de Yucatán, por convicción, ha decidido adoptar una política de gestión basada en la responsabilidad social universitaria y coadyuvar a la consolidación y cumplimiento de los derechos fundamentales. Lo anterior permite hacer realidad nuestra visión de trascendencia social.

El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales

Mario García Valdez*

Para entender el papel que ha desempeñado la universidad pública autónoma respecto a los derechos fundamentales del ser humano, deben abordarse tres diferentes aspectos. El primero es definir atrevidamente un concepto genérico sobre el significado de los derechos fundamentales del ser humano, para así establecer los vínculos con el papel de las universidades públicas; el segundo, explorar brevemente la historia de esos derechos, en forma paralela a la de las universidades, ya que ambos términos están definitivamente hermanados en el hilo de la historia; el tercero, analizar el concepto moderno de universidad, su papel actual en los países, así como el concepto de autonomía que acompaña a las universidades, particularmente en el mundo occidental.

Por lo que se refiere al concepto de los derechos fundamentales del ser humano y acudiendo básicamente a la obra de Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, actualmente en edición en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se puede afirmar que tales derechos son aquellos que posee en tanto ser humano; es decir, por el simple hecho de existir, por ser una entidad presente en este mundo, desde su concepción hasta su muerte. Ejemplos innegables de estos derechos connaturales al ser humano son el derecho a la vida, a la libertad, a pensar y expresarse, el derecho a decidir sobre su propia vida. Se trata de prerrogativas que no distinguen raza, sexo, color, frontera ni preferencia alguna. Además, no requieren que el derecho las reconozca.

Desde luego que cuando el ser humano se entiende dentro de una sociedad determinada, naturalmente se generan normas que re-

* Rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

cogen esos derechos fundamentales, los describen, los desarrollan, los protegen y establecen mecanismos para su garantía y defensa. Hablamos básicamente de las constituciones políticas.

Al reconocer estos derechos las normas constitucionales y las leyes que de ellas derivan, surgen situaciones para el ser humano que también generan derechos, que podemos llamar derechos derivados, en relación con los derechos fundamentales.

Respecto a estos últimos, dice literalmente Miguel Carbonell en su obra:

Los derechos están allí por alguna razón; razón (o mejor, razones) que habría que rastrear en la historia, en la sociología, en la economía y en la política, no solamente en el interior de los fenómenos jurídicos. Reducir los derechos (fundamentales) a su connotación jurídica, sin dejar de ser importante, significa aislarlos de una realidad que va más allá de los ordenamientos jurídicos que, tanto en la esfera interna de los estados nacionales como en la de las relaciones internacionales, los han reconocido y protegido.

Por ello, en un segundo aspecto debemos rastrear en la historia (así sea de manera muy breve) lo que de común tienen los derechos fundamentales y las universidades.

Sobre este particular, bien sabemos que en el mundo antiguo (Grecia, Roma, China, Persia, Egipto por citar algunos) las sociedades se conformaban por clases sociales y políticas, bajo el mando único de estructuras de gobierno incuestionables. En estas sociedades los derechos fundamentales no eran de todos y, por lo tanto, no eran fundamentales. Así, los esclavos eran poco menos que cosas; y paulatinamente iban aumentando los derechos en las clases superiores. Su existencia dependía del reconocimiento que el poder y la ley les autorizaban.

Aun así, el mayor desarrollo de estos países se dio entre los más ilustrados; Grecia y algunos países orientales. La Academia de Platón y el Liceo de Aristóteles constituyen un antecedente valioso de lo que después fueron las universidades, e influyeron en su sociedad para hacerla más igualitaria, dentro de las naturales desigualdades de su propia existencia político-social.

La Escuela de Alejandría, las escuelas brahmánicas orientales y la invención del papel en China vigorizaron la educación, forta-

lecieron el desarrollo intelectual de algunos pueblos y, de alguna manera, aliviaron la situación de opresión social que vivían muchos de sus habitantes. Claramente se observa que el avance intelectual tiene una relación directa e inmediata con el progreso en el reconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano.

Lamentablemente, las invasiones bárbaras obligaron al desarrollo intelectual a retirarse al ostracismo durante más de siete siglos. El conocimiento y la cultura se refugiaron en monasterios, castillos y catedrales.

En Europa las escuelas monásticas y catedralicias dirigían la educación hacia los monjes, con el único fin de su incorporación a las actividades monásticas. El gran mérito de estas instituciones religiosas consistió en copiar y conservar para mejores tiempos algunos de los muchos documentos que contenían el desarrollo intelectual de la antigüedad.

A finales de la Edad Media, fueron los clérigos regulares (no monásticos) quienes empezaron a promover escuelas urbanas en el siglo XII, realizaron el oficio de pensadores y, a través de figuras de maestros estudiosos de merecida reputación, agruparon estudiantes voluntarios alrededor de su figura carismática.

Estas escuelas se ubicaron básicamente en Italia y en Francia (Bolonia y París de manera singular), posteriormente en España e Inglaterra y, finalmente, en Alemania, propiciando a su vez el establecimiento de las universidades en Estados Unidos y en Latinoamérica. A fines de la llamada baja Edad Media, y como consecuencia de estas acciones, se dio el regreso a los clásicos griegos y romanos, conservados por las culturas orientales y en los monasterios. Estos centros de enseñanza constituyeron comunidades de docentes y alumnos conocidas como protouniversidades, que empezaron a distribuir el conocimiento entre todas las personas interesadas, sacándolo de los claustros.

Comienza así un proceso de nacimiento de las que hoy conocemos como universidades, que en su origen y esencia sostienen que el conocimiento es universal y no exclusivo de nobles o de ministros eclesiásticos. Es la época del renacimiento de la cultura; del reconocimiento de la igualdad de los seres humanos (al menos en teoría) que, desde los siglos XII y XIII, ha venido dando pie a la conformación actual de las naciones modernas, particularmente en el mundo occidental.

Como se ve, los derechos fundamentales estuvieron sojuzgados durante toda la época del oscurantismo, y empezaron a reconocerse precisamente con el nacimiento de las primeras universidades.

Lo que la historia nos enseña es que el mayor desarrollo intelectual de los pueblos y las naciones los obliga a irse alejando de dogmatismos religiosos y manifestaciones de poder tiránicas que manipulan los derechos fundamentales del ser humano y los supeditan a la conveniencia de sus propios intereses.

En concreto, vemos cómo el renacimiento de la cultura y el consiguiente nacimiento de las universidades coinciden también con el inicio del reconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano. Estos hechos se dieron al terminar el oscurantismo y al iniciarse la paulatina consolidación de las naciones modernas, cuyo punto de culminación fue la Revolución francesa.

El alejamiento de la manipulación que ejercían los poderes religiosos y civiles sobre el desarrollo de la libertad de pensamiento y del intelecto generó, como consecuencia, la necesidad de que las universidades públicas fueran autónomas. Públicas, porque si bien es conveniente e incluso deseable que los particulares desarrollen centros de enseñanza y universidades privadas, sólo las instituciones públicas aseguran el libre e igualitario acceso a la educación a cualquier persona.

En cuanto a la autonomía, como tercer tema que debe ser tocado en este análisis, se trata de un término moderno que nace de las características que prevalecían en el mundo medieval de las altas jerarquías, entre el emperador, los señores feudales, los abades y autoridades locales; cada uno autónomo, pero dentro de una estructura general (el propietario en su feudo, el rey en su reino, el emperador en el mundo). Dicha autonomía encontraba su autorregulación dentro de cada uno de los niveles de su *statum*.

La historia demuestra que la autonomía es un concepto referido a instituciones y que remite a una pluralidad de grados en estas estructuras, en relación con un ordenamiento general que reconoce esa autonomía y constituye su base. En nuestro sistema se trata de la Constitución política. Autonomía es, pues, sujeción y libertad al mismo tiempo; la que otorga las facultades necesarias y suficientes para la vida propia de la institución a la que se refiere, así como un límite que parte del ordenamiento general en el que se inscribe y sin el que no puede ser concebido siquiera.

La autonomía se reconoce a una institución determinada en la medida misma de su existencia legal para cubrir una necesidad social particular que sólo de ese modo puede ser adecuadamente satisfecha y que libera a la entidad para que, dentro de sus prerrogativas, regule su actuación sin mayor límite que las fronteras del ordenamiento superior y de los demás ordenamientos que rigen la vida de otras instituciones.

En el contexto de esta autonomía, los Estados modernos han ido generando instituciones que se apartan del tradicional sistema de división de poderes, sin sujeción a éstos y a la par de ellos. Creados por el Estado como una necesidad para cumplir precisamente con el fin que justificó su nacimiento, operan con mayor o menor grado de libertad autonómica en el logro exclusivo de ese fin, con presupuesto público propio, con facultades autonormativas más o menos independientes y con facultades de autogobierno de mayor o menor alcance.

Como ejemplos, la creación del Banco de México obedeció al intento de sustraer de los vaivenes políticos las decisiones económicas principales; el IFE y los tribunales electorales surgen por la necesidad de confianza en el sistema de selección de autoridades por la vía democrática; la Comisión de Derechos Humanos se genera en esa tendencia actual de crear una estructura legal que garantice este tipo de derechos a los mexicanos, y así cada una de las instituciones autónomas.

Las universidades y entidades públicas autónomas de educación superior constituyen una reacción al control que sobre el conocimiento ostentaban en la baja Edad Media las instituciones religiosas y el poder público. La educación salió de los monasterios, catedrales o palacios y se puso al alcance del pueblo, circunstancia marcada como punto de inflexión en la historia por la Revolución francesa y el nacimiento de la democracia moderna.

Cuando el pueblo asume el poder, quitándose a los gobiernos monárquicos o despóticos, y lo separa en tres poderes, la educación se pone al alcance de todas las clases sociales, e incluso se vuelve, como la actualidad, obligatoria en el nivel básico y medio; la educación superior queda en la categoría de opción para las personas que pretendan ampliar sus conocimientos y obtener una especialización en alguna rama intelectual, para mejorar su nivel de vida y para aportar sus nuevas capacidades al crecimiento y avance de la sociedad.

En todos los países, pero particularmente en los que presentan diferencias sociales más marcadas, se entendió que la educación privada era costosa y que debía propiciarse el desenvolvimiento de las universidades públicas con el claro objetivo de permitir que cualquier persona que lo deseara pudiera acceder a la obtención de un grado académico y a los conocimientos que le faciliten ascender en la escala social, tanto desde un punto de vista económico como intelectual.

Ésta es la esencia de las universidades públicas, constituidas como el instrumento democrático y social más acabado que se conoce en las naciones modernas, pues permiten que exista capilaridad entre las clases sociales, al abrir la puerta a quienes se encuentran en un estrato social bajo para ascender a otros niveles, sin que para ello deban cubrir el requisito de poseer una pequeña fortuna a fin de pagar sus estudios superiores. La universidad pública abre la puerta de las oportunidades de la educación superior a todos, sin distinción de capacidad económica, sexo, creencia religiosa, limitaciones físicas, políticas o cualquier otra diferencia que pueda derivar del mosaico social. Para eso se les dotó de autonomía.

De estas características fácilmente se concluye que la universidad pública autónoma nace junto con el inicio del reconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano: del derecho a la vida, pero a una vida digna con oportunidades de crecimiento personal para cualquier ser humano, independientemente de sus características y desigualdades, en un mundo desigual; del derecho a la libertad y a la igualdad sin restricciones.

Al recibir en su seno a cualquier persona sin distinción alguna, las universidades moldean al individuo abriéndole las posibilidades del conocimiento y su reintegración a la sociedad con mayores opciones de crecimiento personal, con un mayor conocimiento de sí mismo y de la sociedad, y como un difusor de sus propios logros en su núcleo familiar y social. Los universitarios presionan y modifican su área social de influencia, a la vez que crean esperanzas en las nuevas generaciones de lograr, mediante la educación universitaria, igualitaria y democrática, una expectativa de mejoría en su vida económica, intelectual, familiar y social.

Las universidades son en sí mismas una garantía, a la vez que la muestra más acabada de respeto a los derechos fundamentales del ser humano.

Desde luego, toca a las propias universidades y a sus órganos de autogobierno entender este papel como una misión y utilizar los fondos públicos que se les entreguen exclusivamente para sus fines de educar, investigar y difundir la cultura; al vincularse a las sociedades y a sus necesidades respetando las normas constitucionales y sus propias reglas dictadas en ejercicio de su autonomía; al ser transparentes en el manejo de sus recursos y en el cumplimiento de sus fines, pero, sobre todo, buscando un continuo avance en la calidad de la educación superior y haciendo conscientes a los miembros de la comunidad universitaria del papel preponderante que desempeñan en la modificación de la sociedad. Deben entender que no pueden ser pasivos ante los problemas sociales, sino que son un factor de modificación de esos obstáculos porque para eso la sociedad pagó sus estudios en su mayor parte.

Finalmente, las universidades e instituciones públicas de educación superior también contribuyen a la consolidación de los derechos fundamentales del ser humano a través de la difusión de tales derechos, así como de las diferentes manifestaciones intelectuales, artísticas y culturales, por medio de sus estaciones de radio o televisión, publicaciones de libros, revistas, periódicos, internet, congresos y, en general, mediante de cualquier medio de difusión.

La mejora intelectual y ética de sus educandos es la que en mayor medida contribuye a la modificación social, pues procura no sólo la formación de mejores profesionistas, sino que las personas sean conscientes de la deuda contraída con la sociedad en virtud de su educación universitaria, para que se inserten en su medio con el ánimo de mejorar a quienes a su alrededor los verán, naturalmente, como ejemplos y líderes en la defensa de los derechos fundamentales de quienes carecen de esa educación, de los más débiles.

La universidad socialmente responsable frente al cambio climático

*Víctor Fabián Rumaya Farrera**

Los problemas que aquejan a la humanidad son, por definición, problemas globales. El fenómeno del calentamiento global es, en este sentido, un enemigo común de todas las culturas, razas, naciones y sistemas socioeconómicos.

La humanidad no obstante, también se ha dado la posibilidad de construir instituciones globales que pueden y deben hacer frente a estos fenómenos o problemas.

Pocas instituciones ha creado el hombre que sean tan globales como la universidad. Esta institución es signo de civilización y modernidad, crisol del pensamiento, la investigación, la formación y el desarrollo.

Esta ponencia, que he llamado “La universidad socialmente responsable frente al cambio climático”, está determinada por dos variables globales y un concepto vinculante que es la responsabilidad social.

No abundo en cuanto a las variables de universidad y cambio climático debido a que todos tenemos caracterizadas, en líneas generales, a cada una de estas, y porque entrar en los pormenores de sus características desviaría el sentido del presente trabajo. Si pretendo abundar, en cambio, en lo que corresponde al vínculo de esta correlación.

La pregunta central de investigación la he ubicado en un estrato general: ¿qué pueden hacer las universidades para combatir el cambio climático? A partir de ésta procedemos a elaborar preguntas más particulares: ¿cómo puede actuar la universidad para contrarrestar los efectos del cambio climático?, ¿en qué áreas del conocimiento se

* Director general de Extensión Universitaria, Universidad Autónoma de Chiapas.

deben ubicar sus esfuerzos?, ¿por qué corresponde a las universidades combatir el cambio climático?

Ante estas incógnitas, corresponde mostrar lo que la Universidad Autónoma de Chiapas está haciendo y tiene programado realizar en la materia. En primer término, caracterizaré lo que entendemos como “responsabilidad social”. El concepto surge como estrategia de las grandes corporaciones empresariales para mitigar los efectos dañinos causados por sus actividades en el entorno donde las realizan. Son una respuesta a los reclamos de la sociedad civil por los daños provocados al ambiente, a la calidad de vida, e incluso por los actos de explotación de menores en el trabajo y la violencia de género.

En términos conceptuales, diríamos que se trata de una estrategia para dotar de rostro humano al capitalismo depredador. Sin embargo, en su proceso natural de evolución, como concepto se ha convertido en un mecanismo de certificación y aceptación por parte de los consumidores intermedios. Poco a poco se ha vuelto una demanda y una condicionante y, con el tiempo, será sin duda una exigencia del consumidor final.

Mucho de lo que ha ocurrido se debe a los medios de comunicación, que han estado pendientes de trabajos de investigación periodística y de denuncia que han dejado constancia de las prácticas empresariales depredadoras del ambiente o de la falta de compromiso con su entorno socioambiental.

El concepto ha empezado a migrar a instituciones de los poderes públicos debido a la demanda de la sociedad civil que exige que el combate a los problemas ambientales se inicie precisamente en las instancias públicas.

De este modo tenemos un panorama de combate a la contaminación ambiental y a uno de sus principales efectos, el cambio climático, que se libra en varios frentes y de manera desarticulada.

La responsabilidad social, entonces, deja de ser un concepto y se convierte en exigencia; ya no es una estrategia de mitigación, sino un principio básico de actuación de las instancias públicas y de las actividades empresariales.

Los ejes sobre los que se trabaja en el concepto original de responsabilidad social son: respeto a los derechos humanos; actualización del marco jurídico y regulatorio; ética y valores; medio ambiente y sostenibilidad.

Las universidades son instituciones que, más allá de sus definiciones y particularidades, autonomías y perfiles académicos, tienen la función de preparar a los profesionistas que serán los principales decisores de las políticas, prácticas y acciones que repercutirán en efectos concretos dentro de la sociedad. Por lo tanto, las transformaciones que se viven en la interrelación de la realidad global y las particularidades regionales ameritan redefinir el papel de la educación superior.

Las universidades son el eje gravitacional para el desarrollo en tanto formadoras de profesionistas directivos y operadores de las políticas y estrategias correspondientes. Son también espacios fundamentales para la construcción de pensamiento y en desarrollo de investigación; el resultado de sus decisiones se verá reflejado irremediamente en la calidad de vida de la humanidad, y en particular de su comunidad o región.

De esta manera, la responsabilidad social universitaria debe asumir retos y compromisos para combatir la desigualdad; reducir las diferencias y desequilibrios económicos locales; redistribuir el capital intelectual; propiciar la participación colaborativa; arraigar los valores y principios éticos de convivencia pacífica y de respeto a los derechos humanos y la integración de género y razas, y, por lo que hace a este trabajo, contribuir a mejorar las prácticas de interrelación del ser humano con el ambiente, combatir las políticas de depredación ambiental, generar una conciencia ecológica, proponer políticas públicas responsables, investigar los mecanismos y acciones adecuados para contrarrestar el cambio climático y diseñar prácticas educativas de responsabilidad social en sus estudiantes y dentro de la comunidad universitaria.

Cuando diseñamos el Programa Universitario de Responsabilidad Social en la Universidad Autónoma de Chiapas, nos preocupamos de sistematizar las acciones en tres conjuntos.

Primero: que los contenidos académicos concretaran una formación que trabaje sobre la dignidad, el respeto de los derechos humanos, la integridad del universitario, la perspectiva de género y el cuidado y responsabilidad con el ambiente.

Segundo: que tuviera prioridad la búsqueda del bien común, la equidad social y el desarrollo sostenible el cuidado del ambiente en las actividades que se vinculan con la sociedad.

Tercero: que se fomente la participación compartida de investigadores, académicos, alumnos y la sociedad en lo que denominamos *clusters* sociales o proyectos integrados de responsabilidad social.

La idea es que la Universidad Autónoma de Chiapas se proyecte desde ahora como una organización que genere impacto en lo económico, lo social y lo ambiental a través de sus actividades presentes, pero, además, con la formación de profesionales con un perfil ético de responsabilidad social, que adquieran un protagonismo y liderazgo social que fortalecerá sus capacidades para influir en el resto de los agentes económicos y sociales del estado, entre ellos la comunidad universitaria, las empresas e instituciones, la administración pública y la sociedad en general.

Una de las acciones que le dan globalidad a esta estrategia es asumir con seriedad los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por la Naciones Unidas y traducido en nuestro estado como la Agenda Chiapas-ONU, documento que plantea líneas de acción muy precisas para atender la problemática social, productiva y económica, sobre todo en nuestras localidades más marginadas.

De esta manera, hoy en Chiapas contamos con la presencia de destacados analistas, investigadores y expertos de la ONU y de sus agencias, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Además, las políticas públicas promovidas por el gobierno del estado han encontrado un buen cobijo en los programas sectoriales de la federación. El aporte y la experiencia de las instituciones federales es básica para un entendimiento entre los diversos actores públicos que trabajan en este sentido.

A todo ello se refiere el Plan Estatal Chiapas Solidario, y es en este contexto donde la comunidad universitaria planteó la necesidad y la urgencia de que la Universidad Autónoma de Chiapas integrara propuestas académicas que contribuyeran al bienestar común. Nace así el Programa de Universidad Socialmente Responsable. Este nuevo compromiso universitario surge en tres dimensiones:

- La económica.
- La social.
- La medioambiental.

Manteniendo cuatro ámbitos básicos de actuación:

- La docencia.
- La investigación.
- La extensión.
- La gestión.

Buscamos desarrollar entre nuestros estudiantes y en toda la comunidad universitaria una conciencia viva y que, a la vez, desde las aulas universitarias, resuelva los problemas de nuestro estado.

Nuestra tarea fundamental en la Unach es orientar, en lo posible, el desarrollo de las funciones sustantivas al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como apoyo y complemento a las políticas públicas estatales, y la hemos asumido en dos vertientes:

La inclusión, porque asumimos que la comunidad universitaria puede ser el puente –por sus funciones de desarrollo de la investigación y la enseñanza– para que las personas desarrollen competencias personales, comunicativas, sociales y laborales, haciendo que en este proceso se preparen para el empleo y la vida independiente.

La vinculación social, entendida como la herramienta universitaria para asumir los compromisos con apego a sus valores. Es el mecanismo estratégico para integrar y concentrar al sector docente, social, productivo, de investigación y de gobierno con los programas académicos que potencialicen las capacidades en la solución de problemas concretos.

Tiene por objetivos:

- Impulsar la innovación en todos los sectores productivos del Estado.
- Aumentar la productividad y la calidad en el trabajo y las personas.
- Generar cadenas productivas y sociales.
- Promover la integración de los sectores sociales y productivos en *cluster* productivos, sociales y culturales.
- Enriquecer los programas académicos universitarios.
- Establecer políticas compartidas de respeto al ambiente.

Nos mueve la filosofía de contribuir al desarrollo del estado, la superación de los rezagos sociales y económicos a través de la generación de profesionistas con habilidades y competencias acordes a las necesidades del estado.

Ahora bien, ¿cómo lo hacemos o cuáles son las orientaciones del Programa Universitarios de Responsabilidad Social? Una de ellas es la solución a crisis y temas globales para, en su caso, proponer alternativas que traspasen las fronteras del estado y contribuyan a fortalecer las relaciones de los actores del desarrollo estatal con sus pares en diferentes regiones del país y del mundo.

Otra igual de importante es la atención a problemas sociales emergentes, para actualizar la base de conocimientos que imparten las distintas áreas de la Unach y aplicarlo a la realidad local.

No dejamos atrás las necesidades de transferencia de tecnología para el desarrollo de las capacidades y habilidades de los sectores sociales, públicos y privados del estado, y las patentes de desarrollo, a través del papel activo de la universidad en la transmisión del conocimiento y el desarrollo de nuevas habilidades.

Así, en la construcción de los proyectos y las acciones específicas, a través de la gestión universitaria, los actores políticos, sociales y gubernamentales participarán en un proceso democrático que incluya la docencia, la investigación y la extensión.

Evidentemente, estos proyectos y acciones tienen que ser manejados e instrumentados por los docentes y por los alumnos. De esta manera, la Unach asume el compromiso de ser una institución de educación superior socialmente responsable, pero lo hace construyendo una universidad innovadora y articulada en redes de cooperación, centrada en lo local e inspirada en el pensamiento universal, y estrechamente comprometida con el desarrollo de la sociedad chiapaneca.

Nuestros proyectos y acciones, que como universitarios nos acercan con la sociedad y que se realizan de la mano con los tres niveles de gobierno, se refieren a:

- Proyecto Universidad-Empleo

A través de la corresponsabilidad, los representantes de las cámaras empresariales y dependencias estatales abren nuevas oportunidades de trabajo a jóvenes profesionistas sin experiencia laboral.

- El servicio social

Representa parte esencial del proceso educativo porque permite que el conocimiento y las habilidades que nutren la formación de un estudiante en las aulas adquieran una dimensión social al retribuir el estudiante a la sociedad sus conocimientos. Por eso hemos construido un modelo de servicio social comunitario centrado en la atención a seis de los municipios con más bajo índice de desarrollo humano del estado, integral e incluyente, con las organizaciones sociales, los municipios y, sobre todo, los grupos sociales más vulnerables.

Al contemplar las necesidades comunitarias más sentidas y desarrollar brigadas universitarias multidisciplinarias conformadas por alumnos de los distintos programas educativos que trabajan de manera coordinada y con la supervisión de un docente-asesor en la solución de los problemas comunitarios, hoy la Unach consolida su presencia en 60 municipios que abarcan todas las regiones socioeconómicas del estado, con el Servicio Social Comunitario, pero también con las modalidades municipal, público, productivo e intrauniversitario.

Otra parte del quehacer universitario se refiere a las acciones en materia de género. A partir de la realización de un congreso internacional de migración y género, nos hemos dado a la tarea de integrar una biblioteca virtual de género en el estado. Para ello invitamos a especialistas en estos temas para construir un espacio que aborde los problemas de género desde distintas perspectivas y ángulos.

Incluso se han ofrecido a la comunidad distintas capacitaciones, seminarios y diplomados para sensibilizar a los universitarios y a la sociedad, entre ellos la puesta en marcha de la Cátedra en Género y Derechos Humanos que lleva el nombre de la pionera en la defensa y la promoción de la equidad de género, la orgullosamente chiapaneca Rosario Castellanos.

Por otro lado, la Unach ofrece a docentes y estudiantes becas de movilidad internacional, pero por primera vez en su historia se han ofrecido becas a los deportistas que en cada acto deportivo han puesto en alto el nombre de nuestra universidad.

En cuanto a medio ambiente, la Unach debe contar con un instrumento rector que establezca los lineamientos generales dirigidos a promover la incorporación de conocimientos y valores proambientales en la formación de los universitarios.

Además, en el marco de su aspiración de ser una universidad socialmente responsable, debe fomentar en la sociedad el cuidado y la preservación del ambiente y sus recursos, para contribuir al desarrollo sustentable de nuestro estado.

Estamos realizando una serie de acciones encaminadas a fortalecer el quehacer ambiental en las escuelas y facultades de la universidad; asimismo, se ha trabajado en la vinculación con instituciones del sector ambiental de los tres órdenes de gobierno. Entre estas acciones destacamos la creación de comités ambientales en las escuelas y facultades. Mediante esta figura se han implementado actividades de capacitación, difusión, divulgación y de cuidado del entorno, como la reforestación de las instalaciones universitarias, cursos de concientización ambiental y campañas de limpieza.

El programa Universidad Socialmente Responsable trabaja en el desarrollo y fortalecimiento de la cultura ambiental en su dimensión universal y en acciones concretas y locales.

De esta forma se han realizado reuniones cuyo objetivo ha sido la difusión y divulgación del conocimiento de experiencias institucionales en materia de manejo de humedales, manejo y conservación de recursos hídricos, conservación y restauración de suelos, así como del aprovechamiento de recursos forestales.

Asimismo, se ha logrado abrir espacios para la difusión y divulgación del quehacer ambiental que viene desarrollando tanto la propia universidad como otras instituciones académicas.

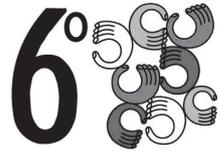
En este sentido, recientemente se organizó el Encuentro de Experiencias sobre la Formación Ambiental en las Instituciones de Educación Superior, en el marco de la Semana Interuniversitaria: Universidad, Formación Ambiental y Sustentabilidad en Chiapas, donde participaron, además de la Unach, instituciones académicas como la UNAM, UASLP, Unicach y Unich, e instituciones gubernamentales como la Semarnat y la Semahn.

Acorde a los lineamientos tanto del Proyecto Académico 2010-2014, se incluyen temáticas relacionadas con el ahorro y uso eficiente de energía eléctrica y agua, con el manejo y recuperación de áreas verdes, y con el manejo integral de residuos sólidos, incluida la separación y el aprovechamiento de residuos inorgánicos, como las pilas y el pet, así como de los orgánicos para la elaboración de composta.

Al mismo tiempo, se realizarán cursos y talleres dirigidos a estudiantes y docentes, con el objeto de que cuenten con la capaci-

tación necesaria para integrar las brigadas o Comités de Gestión Ambiental correspondientes, los que deberán dar seguimiento a su respectivo programa.

De esta manera, la Universidad Autónoma de Chiapas avanza en la consecución de la idea de ser una universidad socialmente responsable. Destaco, por último, que este esfuerzo se encuentra, afortunadamente, acompañado por los tres niveles de gobierno, por eso somos optimistas respecto a que los compromisos universitarios plasmados en el Programa Académico 2010-2014 serán una realidad en el corto plazo.



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011

Mesa II. Primera parte.
El papel de los medios de comunicación
en el fortalecimiento del ejercicio
de los derechos fundamentales

Relatoría de la Mesa II. Primera parte.
**El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento
del ejercicio de los derechos fundamentales**

*Bonnie Azarcoya Marcín**

Para dar inicio a la discusión, se presentaron los siguientes ponentes:

1. Víctor Austria Mercado, en representación de Raúl Arroyo, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, México.
2. Aldrín Martín Briceño Conrado, comentarista radiofónico y de televisión.
3. Gastón Lámbarry Avendaño, conductor de Noticieros Cadena Rasa, W Radio y Candela.
4. José Luis Preciado Barreto, representante en Yucatán de la Asociación Mexicana de Periodistas de Radio y Televisión.

Se destacó la importancia del funcionamiento de los medios de comunicación, ya que les compete a todos los ciudadanos, al ir de la mano el derecho a la libertad de expresión y la libertad de información. Son los medios de comunicación los que alientan y alertan a la sociedad en general, respecto de hechos que pueden ser determinantes en la vida cotidiana. La visión de los organismos internacionales es que México es un país riesgoso para ejercer el periodismo y la libertad de prensa a causa de la delincuencia organizada, tal como lo demuestran las cifras respecto al número de periodistas asesinados. El reto que enfrentan los comunicadores es informar a la sociedad en un ambiente de riesgo y peligrosidad, de lo que resultan zonas del país donde no vale la pena investigar, pues una nota no

* Titular de la Unidad de Análisis y Seguimiento del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán (Inaip).

vale la vida. Por lo anterior, se requiere un reconocimiento jurídico que le otorgue al periodismo el carácter de interés público que se merece. De igual forma, es necesario hacer entender a los servidores públicos que la cosa pública es propiedad de la población.

Asimismo, los ponentes señalaron que los medios de comunicación dependen de sistemas jurídicos normativos, enfocados a una realidad distinta a la actual, esto es, a una sociedad que no tenía la fuerza para defender sus derechos, por lo que se crearon leyes de radio, televisión e imprenta que quedaron sujetas al poder político o al económico, lo que llevó a la impunidad respecto del cumplimiento de la norma.

Tiempo atrás los medios de comunicación fungían como intermediarios de la información que se generaba en los núcleos de poder; actualmente son un espacio en el que se opina y se argumenta buscando una pluralidad que, en muchas ocasiones, no se logra. Si bien hay un estancamiento en la legislación referente a medios de comunicación, también hay una corriente de aplicación de criterios internacionales que obliga a hacer cambios en nuestra legislación actual. Cabe señalar que los medios de comunicación tienen una importancia considerable en los espacios de decisión, lo que los convierte en actores en la vida política, social, cultural, etc., por lo que, para que coadyuven al fortalecimiento de los derechos fundamentales, se requiere una regulación de la publicidad oficial en todos los medios y que el otorgamiento de permisos y concesiones se haga con apego a criterios de transparencia.

En la Mesa participaron 71 asistentes de diversos organismos públicos autónomos de toda la república. De las reflexiones y discusión sostenida, pueden mencionarse los siguientes puntos convergentes:

- Falta de capacitación e información de la ciudadanía acerca de las actividades de cada organismo público autónomo, esto es, de los derechos que protegen.
- Falta, por parte de los medios de comunicación, utilizar las nuevas herramientas que otorgan los órganos públicos autónomos, para que no pierdan su fin, que es anunciar los nuevos fenómenos.
- La ciudadanía no hace uso del acceso a la información, ya que, cuando lo hace, recibe respuestas incompletas o con mucho retraso, y cuando la recibe, hay impunidad respecto de

los hechos encontrados, lo que hace que la ciudadanía pierda confianza en estos organismos.

- No se puede llegar a la objetividad en los medios de comunicación, sino a una visión aproximada de los hechos, es decir, se aspira a tener una relación balanceada de los hechos.
- Los medios de comunicación son un vínculo a la información. A través de las redes se ha podido ver lo que en muchos países, e incluso en nuestra propia ciudad, sucede y debemos aprovecharlo.
- Los comunicadores que participan en los medios, por lo regular no tienen autonomía para expresar sus opiniones, ya que tienen que seguir la línea que les dan los dueños de tales medios.

Asimismo, se señalaron los siguientes retos:

- Es necesario que los medios de comunicación den espacio a los organismos públicos autónomos para que éstos difundan los derechos que tiene el ciudadano, que en su mayoría los desconoce.
- Se requiere, por parte del Estado, el compromiso de poner a disposición de la ciudadanía información que verdaderamente sirva; que el gobierno tenga su administración en una caja de cristal, ya que pertenece a todos.
- Los medios de comunicación deben, ante todo, respetar los distintos códigos de ética que se han creado y proteger los derechos fundamentales propios de la ciudadanía.
- Debe haber un mayor compromiso de las autoridades para contar y difundir con información de calidad.
- Hace falta que los medios de comunicación se hagan responsables respecto de los hechos que informan y los ámbitos de la opinión periodística, los cuales se mezclan constantemente.
- Hay que pensar en un cambio a largo plazo, esto es, en hacer campañas de concientización de manera constante y así aprovechar para bien los medios de comunicación.
- Los medios, junto con los organismos públicos autónomos, deben fomentar en la ciudadanía el ejercicio de sus derechos; de este modo actuarán de manera corresponsable en la defensa de los derechos fundamentales.

- Es necesaria la cooperación entre medios de comunicación y organismos autónomos para la difusión y fomento de los derechos fundamentales.

El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales

*Raúl Arroyo**

El funcionamiento de los medios de comunicación es un asunto que compete a todos, en especial a quienes somos corresponsables en la dinámica social para afianzar la libertad de expresión bajo reglas acordes con la democracia, la libertad y la tolerancia. Este tema incumbe a la academia, los legisladores y administradores públicos, jueces, políticos, empresarios, estudiantes, líderes de opinión, es decir, a todos los sectores de la sociedad.

El vínculo entre el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de información es simple y sencillamente indisoluble. Es un mecanismo para consolidar en la sociedad y en los medios de comunicación la cultura de los derechos humanos.

Derechos humanos y libertad de expresión son dos figuras aliadas por naturaleza, mutuamente se dan vida y protección; ambas necesitan del otro para desarrollarse en sociedad y alcanzar su respeto. Es importante que la reflexión en torno al tema se presente en la experiencia cotidiana, donde mujeres y hombres construyen, como ciudadanos, la relación entre derechos humanos, medios de comunicación y comunicadores.

Los medios de comunicación, ejercitantes por naturaleza de la libertad de expresión, son imprescindibles para alentar y alertar a la sociedad sobre aspectos determinantes de la vida cotidiana. A diario los medios informan sobre un sinnúmero de acontecimientos, entre ellos de las violaciones a los derechos humanos. Lo mismo en los noticieros de televisión que en el radio, la prensa escrita e internet, escuchamos y observamos dónde, cuándo y cómo se violan los derechos fundamentales. En la actualidad, los medios de infor-

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

mación tienen mucho que ver en la conformación de la realidad que vivimos.

El proceso evolutivo para respaldar la libertad de expresión y que ésta se convierta en un derecho constitucionalmente reconocido, pero sobre todo en un derecho vigente por su práctica cotidiana, es una tarea inacabada, tiene que construirse día con día ante la embestida constante del autoritarismo y la intolerancia. La historia de la humanidad, fundamentalmente la contemporánea, se encuentra marcada por una gran cantidad de actos, muchos de ellos ultrajantes y atentatorios contra ese derecho.

La libertad de expresión ha sido una preocupación en todas las latitudes de la comunidad internacional. Así se vio reflejada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

La UNESCO también atiende la importancia de este derecho y, en su Declaración sobre Diversidad Cultural, en el artículo 5º, establece: “Todas las personas tienen el derecho a expresarse por sí mismas y a crear y diseminar su trabajo en la lengua de su elección, particularmente en su lengua materna; todas las personas tienen el derecho a una educación de calidad que respete plenamente su identidad cultural”.

Hoy en día, el derecho a la libertad de expresión se encuentra ampliamente reconocido por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Se trata de un derecho fundamental para la construcción y evolución de toda sociedad democrática que ha creado una opinión pública alerta y sensible y unos medios de comunicación cuya credibilidad y fortaleza dependen cada vez más de su propia capacidad crítica.

Efectivamente, libertad de expresión y derechos humanos sólo pueden darse en sociedades democráticas. José Woldenberg ha señalado que “la democracia es el único caldo de cultivo para el desarrollo, la protección y la consolidación de los derechos humanos. La democracia es el único marco que permite el ejercicio pleno de

los derechos humanos; no hay otro sistema político que propicie su práctica y, sobre todo, su desarrollo”.¹

Esas condiciones democráticas fomentan en las personas el hábito de la información y, al final, lo convierten en una necesidad para entender y atender la vida cotidiana. Para Raúl Rivadeneira Prada, “el hombre moderno se halla frente a una realidad en la cual, para comprenderla, es irrenunciable la información. El conocimiento permanente de los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales, etc., genera una insaciable sed informativa, característica del hombre actual”.²

La influencia de los medios de comunicación es determinante. Los hechos existen sólo si los medios los toman en cuenta y los difunden, de ahí precisamente la gran importancia de cómo se difunden. La incursión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la vida del país, la matanza de Aguas Blancas en el estado de Guerrero, la crisis bélica de la ex Yugoslavia, los atentados terroristas en Estados Unidos, España e Inglaterra, la debacle financiera de Grecia, la hambruna en Somalia y los atentados en Oslo, por citar sólo algunos ejemplos, no habrían sido noticia si los medios de información no los hubieran convertido precisamente en eso.

Esa influencia es la que ha llevado a los medios, pero sobre todo a sus agentes, a ser objeto de amenazas y censura. Sobran los casos de intolerancia hacia lo que se piensa, se escribe y se comunica, no son más que la respuesta al temor que los medios de comunicación generan por su gran presencia en todas las actividades humanas.

Los atentados contra periodistas en diferentes partes del mundo, en Latinoamérica, y particularmente en nuestro país, son una muestra de la amenaza permanente en que se encuentran la libertad de expresión y los comunicadores, producto de la presencia de los poderes fácticos, los regímenes autoritarios y muchos servidores públicos, aun aquellos que se encuentran inmersos en sistemas considerados democráticos.

¹ José Woldenberg Karakowsky, “Transición democrática y protección a los derechos humanos”, en *Justicia y democracia*, fascículo 2, México, CNDH, 2004, p. 11.

² Raúl Rivadeneira Prada, tomado de la página del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en <www.iidh.ed.cr>.

México vive, para vergüenza de todos, una situación sin precedentes en los niveles y las formas de violencia, específicamente la que proviene de la delincuencia organizada, la cual ha puesto a prueba la capacidad del Estado para combatir a los grupos criminales. El poder intimidatorio y corruptor criminal se ha constituido en una amenaza para las instituciones públicas, privadas y sociales. En este momento, diversas regiones del país son la muestra más palpable.

En esta problemática, los medios de comunicación se encuentran como un grupo de elevada vulnerabilidad, según los organismos internacionales más importantes en la materia. México es uno de los países más riesgosos para ejercer el periodismo y la libertad de prensa, debido a la presencia de la delincuencia organizada. Darío Ramírez señala que “tenemos un lugar de preminencia deshonoroso en el listado en materia de agresiones y asesinatos a periodistas”.³

Las cifras hablan por sí solas: en el sexenio 1970-1976 se registró un total de seis asesinatos de periodistas; de 1976 a 1982 aumentó a 12; de 1982 a 1988 creció a 33, para llegar a 46 entre 1988 a 1994; de ese año a 2000 disminuyó a 24; en 2006 fueron 30 y, hasta el momento, a casi un año de concluir el presente sexenio, la cifra llega a 44.⁴ Por su magnitud, esto nos muestra lo delicado del problema.

Por otra parte, las desapariciones entre 2006 y 2011 suman 13, los atentados a medios llegan a 26 y los agravios suman 371. Los tipos de agravio más recurrentes han sido: intimidación, robo, imputación indebida de hechos, presiones judiciales, empleo arbitrario de la fuerza, trato cruel o degradante, detención arbitraria, hostigamiento, incumplimiento en la procuración de justicia y amenazas, entre otros.

Entre los agresores, ocupan el primer lugar los servidores públicos, con 43%; le siguen con 33% las corporaciones policiales y el Ejército; la delincuencia organizada con 8%, y los integrantes o simpatizantes de partidos con siete por ciento.

El reto que tienen enfrente los comunicadores es seguir informando a la sociedad en un contexto de riesgo, de muy alto riesgo y mucha peligrosidad si hablamos de asuntos vinculados al narcotrá-

³ Darío Ramírez, director regional de Artículo 19, tomado de *El Estado y la libertad de expresión*, México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010, p. 17.

⁴ Cifras tomadas de Darío Ramírez, *Los periodistas en México, vulnerabilidad agravada*, México, artículo 19, p. 18.

fico y la delincuencia organizada. Para hacer frente a este problema, debemos adherirnos firmemente al Estado de derecho como el único instrumento legal y legítimo para combatir lo que se oponga a los altos intereses de la colectividad.

El terror propagado por la delincuencia organizada ya es una amenaza a las libertades fundamentales; los derechos a expresarse, reunirse, transitar libremente, al desarrollo de las profesiones y de las actividades comerciales, se encuentran limitados y amenazados en diversas entidades del país. El tiempo apremia para lograr que el ejercicio de esta libertad se desarrolle a cabalidad por quienes hacen del derecho a la libertad de expresión una forma de vida: “percibimos que los periodistas en este momento atraviesan por un fenómeno muy común de autocensura, es decir, ya hay zonas del país donde no vale la pena investigar porque evidentemente una nota no vale la vida”.⁵

En el combate al crimen organizado y el narcotráfico, enmarcados en una situación de crisis, de conflicto violento, no se deben inhibir de ninguna manera la libertad de expresión de los pueblos ni la profesión periodística; permitirlo ocasiona también que la sociedad se convierta en una especie de tercero perjudicado al no tener información suficiente para valorar y juzgar los asuntos públicos, lo cual se refleja en la imposibilidad de ejercer el derecho a la información y la libertad de expresión.

Por razones de seguridad nacional, debe haber excepciones en el manejo de la información, desde luego, pero no podemos caer en el desacierto de limitarla en temas de seguridad pública. Anteriormente se miraba la libertad de expresión como una actividad pasiva del Estado, en la que, por ninguna causa, podía intervenir y mucho menos censurar. Hoy, además de respetar lo anterior, el Estado debe ser el garante del ejercicio de la libertad de expresión, pero también de la seguridad en el ejercicio de la libertad de prensa y la protección de los periodistas.

La actividad de los poderes legislativos del país debe fortalecer a los medios de comunicación: es necesaria una restructuración de la legislación en la materia, se debe crear un andamiaje legal y de po-

⁵ Frank la Rue, *El Estado y la libertad de expresión*, México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010, p. 18.

líticas públicas que, con verdadera voluntad política, logre el reconocimiento jurídico para darle al periodismo el carácter de interés público que merece; hay que consolidar mecanismos de protección y prevención ante riesgos de periodistas y tipificar los delitos contra ellos, así como homologar las leyes locales y fiscalías especiales caracterizadas por su eficiencia, para abatir la impunidad en los delitos contra comunicadores, entre otras acciones necesarias.

Con ello se mejorarán nuestras leyes en la materia, que datan de mediados del siglo xx, época en la que las visiones y las políticas para la atención de los problemas eran otras por las circunstancias que se vivían en ese entonces, pero que en la actualidad quedan muy limitadas ante las dimensiones que enfrentamos a diario.

La solidaridad entre periodistas es muy importante para exigir la generación de políticas públicas de prevención y protección en los diferentes niveles de gobierno.

Debemos estar atentos a lo que ocurre en otras esferas de la comunidad internacional. Allá también se enfrentan problemas de diversa índole que afectan la libertad de expresión y los medios de comunicación; podemos tomar su ejemplo para hacer lo propio. Sobre esto, Frank la Rue ha dicho: “En la medida en que el mundo se ha vuelto más conflictivo para los países del norte y se han puesto en práctica políticas antiterroristas legítimas del Estado, el reto es cómo llevarlas a cabo dentro del marco de la Ley y, especialmente, dentro del marco de los derechos humanos, manteniendo la libertad de expresión y de prensa”.⁶

A manera de conclusión

Los servidores públicos deben entender que la cosa pública, es decir, todo lo público, es propiedad de la población, y son ellos quienes tienen la responsabilidad de garantizar el ejercicio de los derechos de la población. En ese sentido, su actividad es de servicio público. Los medios de comunicación, dice Jesús Silva-Herzog Márquez, son “un espacio para la discusión pública, un medio de control del poder y un vehículo para el ejercicio del poder político”.⁷

⁶ *Ibidem*, p. 12.

⁷ Jesús Silva-Herzog Márquez, *Esferas de la democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), 1996, p. 52.

Se precisa avanzar en reformas legislativas y políticas públicas que eviten el rezago grave en esas materias, la ausencia de mecanismos efectivos para que el pueblo ejerza su libre expresión, el acceso a la información y el disfrute seguro de las nuevas tecnologías.

Debemos fortalecer la institucionalidad democrática mediante la participación ciudadana, la transparencia y la libertad de información. Un Estado democrático de derecho, o que aspire a serlo, no puede quedarse en la garantía constitucional formal de reconocer los derechos y las garantías individuales de libertad de expresión y el derecho a la información; debe procurar y desarrollar mecanismos que los garanticen, promuevan, estimulen, desarrollen y, con ello, evitar caer en la simple retórica constitucional.

De nada nos sirve un derecho establecido y reconocido en la Constitución, si tenemos que pedir autorización a la autoridad para ejercerlo o si sufrimos la impunidad de los grupos criminales que impiden su ejercicio, principalmente por la inacción de quienes deben preservar el Estado de derecho.

Los medios tienen ahora, más que nunca, la gran responsabilidad de actuar con profesionalismo y de analizar las implicaciones del manejo de la información, sobre todo de aquella relacionada con las organizaciones criminales, pues deben tener la plena conciencia de que en muchas ocasiones su información puede convertirse en instrumento involuntario de la propaganda del crimen organizado.

Es de trascendental importancia dar cumplimiento a los objetivos del Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia,⁸ los cuales buscan:

- Proponer criterios editoriales comunes para que la cobertura informativa de la violencia que genera la delincuencia organizada con el propósito de propagar el terror entre la población no sirva para esos fines.
- Establecer mecanismos que impidan que los medios se conviertan en instrumentos involuntarios de la propaganda del crimen organizado.
- Definir criterios para la protección de la identidad de las víctimas de la violencia generada por la delincuencia organizada.

⁸ Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia, 24 de marzo de 2011.

- Establecer mecanismos para la protección de los periodistas en situaciones de riesgo.
- Promover el respeto a la legalidad, el combate a la impunidad y la participación ciudadana.
- Sumar el más amplio número de medios al Acuerdo y, de manera especial, a aquellos que se encuentran en las zonas de mayor conflicto.
- Crear mecanismos de seguimiento del Acuerdo que permitan conocer el grado de apego al mismo.

Con ello se cumplirán los principios rectores del citado Acuerdo, que consisten en:

- El respeto a las libertades de expresión y de prensa.
- La independencia editorial de cada medio de comunicación.
- La obligación de los medios para informar con profesionalismo.
- La responsabilidad social de los medios sobre lo que informan.

Además, cada medio debe verificar con verdadero compromiso el cumplimiento del Acuerdo y alentar la creación de un órgano ciudadano de observación que lleve a cabo reportes periódicos sobre el apego de los medios a los criterios editoriales del Acuerdo.

El ejercicio del periodismo requiere, como lo cita Carbonell, “que en la libertad de prensa y la de los medios de comunicación se incluya la llamada ‘cláusula de conciencia’ de los periodistas y el acceso de éstos a la dirección editorial de los medios en los que trabajen; también debe garantizarse el secreto profesional de los informadores”.⁹

Los organismos públicos de derechos humanos, basados en la independencia y el margen de maniobra que tenemos para cumplir sus atribuciones, sabedores de que la autoridad moral sólo se la puede dar la sociedad a la cual estamos obligados a responder, debemos, en el ámbito de nuestras responsabilidades legales, cívicas y sociales, expresar nuestra determinación a emprender aquellas ac-

⁹ Miguel Carbonell, “Los derechos fundamentales en la Constitución”, en *Isonomía*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, octubre de 2000, p. 184.

ciones que contribuyan a la consolidación del Estado democrático de derecho, en el entendido de que sólo en ese marco es posible el goce pleno de las libertades fundamentales consagradas en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

El reto es lograr un México más democrático, donde todos los derechos se disfruten a plenitud, no obstante las dificultades que el proceso implique. Al respecto, José Woldenberg señala: “El mundo real de la democracia es el de los avances sinuosos, desesperantes a veces, amenazados por retrocesos, pero que ofrece un bien de enorme valor que alcanza a las generaciones de hoy, de mañana y de pasado mañana; la coexistencia de la diversidad”.¹⁰

¹⁰ José Woldenberg, *op. cit.*, p. 21.

El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales

*Aldrín Martín Briceño Conrado**

Me permito compartir con ustedes una pequeña anécdota. En mi primera clase de filosofía, el maestro preguntó: ¿para qué sirve la filosofía? Uno a uno fuimos dando argumentos de la importancia de la materia, y uno a uno fuimos vencidos por la lógica del maestro, que los desbarataba. Al final, toda vez que nos vimos sin salida por la impecable mayéutica del profesor, él nos fue develando el concepto que hoy me acompaña al abordar cualquier estudio. “La filosofía, dijo, sirve para construir humanidad”, desde esta perspectiva comparto algunos conceptos y reflexiones con el ánimo de construir humanidad y, con ello, tratar de construir nuestra sociedad.

El tema por el cual fuimos convocados me permite diferenciar, en primer lugar, los medios de comunicación, las empresas privadas o públicas dedicadas a medios electrónicos: radio y televisión, o medios escritos: periódicos y revistas (aquí incluyo a las digitales), sin soslayar, por supuesto, la creciente influencia de las redes sociales en nuestro entorno global, que tendría otro tipo de regulación.

Así entendidos, los medios de comunicación tienen como materia prima de su quehacer diario la información, la expresión de las ideas y de nuestras opiniones, que en conjunto construyen el derecho fundamental a la información, que debe entenderse como la facultad que tiene todo individuo, todo ciudadano, de recibir, acceder, investigar, buscar y difundir información.

Se antoja, pues, una empresa complicada, conjuntar una garantía individual con una actividad empresarial y su trascendencia democrática. No se soluciona únicamente con la publicidad o la propaganda que condicione a la audiencia de la existencia de sus derechos, sino

* Comunicador.

de un trabajo que armonice desde lo interno a las instituciones, los poderes públicos y los poderes fácticos, todos sintonizados en un irrestricto respeto a la ley y sujetos a un Estado de derecho.

Como un primer acercamiento, habrá que distinguir que los medios de comunicación, tanto escritos como electrónicos, penden de sistemas jurídicos normativos que fueron confeccionados en una realidad totalmente distinta a la que actualmente vivimos; se pensaron en un régimen donde la sociedad civil era débil y la participación política frágil; entonces se confeccionaron leyes como la de Radio y Televisión o la propia Ley de Imprenta, que quedaron sujetas, por un lado, al poder político y, por el otro, al poder económico, dándose en la práctica una autoridad que no sanciona el incumplimiento de la norma, y de medios de comunicación que abogan por una autorregulación que no tiene elementos definidos ni deberes para cumplir.

Y es que, en el modelo que existió por años, los medios de comunicación eran únicamente intermediarios de la información que se generaba en los núcleos de poder y se trasladaba a las audiencias, al público. Este trabajo era parecido a un puente que unía dos bordes separados de un río, y por el paso de información de un lado a otro se cobraba un peaje; sin embargo, el puente hoy se ha vuelto una gran caja de resonancia, y en él se ha construido una arena donde se opina, se argumenta, se señala, se condiciona y, también es justo decirlo, queriéndolo o no, se manipula. Los medios de comunicación, en los nuevos espacios democráticos, han tratado de buscar pluralidad, pero se han confundido con la mala calidad de muchos de sus productos y dejan al público desprovisto de mecanismos para incidir en el cambio de programaciones o contenidos. Hoy la sociedad demanda no sólo el poder de “cambiar de canal”, sino de transformar los canales de comunicación e incidir en sus programaciones en atención a su origen de concesión pública o, en el caso de la prensa escrita, de poder publicar en el mismo contexto las contestaciones por parte del afectado por informaciones inexactas. En esta resaca democrática, los medios de comunicación se encuentran desprovistos en esencia de reglas claras para su operación con una ley que equilibre al ciudadano contra el poder de la información de un medio, pasando por la poca transparencia del régimen de concesiones en el caso de los medios electrónicos, y la opacidad en la inversión en publicidad del Estado en periódicos y revistas.

Ante el estancamiento de la legislación referente a medios de comunicación, vemos un cambio creciente en el país, que ha venido gracias a la organización ciudadana y la aplicación de criterios internacionales que nos obligan a generar los cambios legales pertinentes en una Constitución que una y otra vez se renueva.

Por ello los avances en el reconocimiento de los derechos fundamentales son vigorosos, y con estos reconocimientos se generan cambios trascendentales en el sistema normativo nacional. Por ejemplo: la valoración que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los jueces de cualquier competencia deberán orientar sus sentencias por lo estipulado en los tratados internacionales que versen sobre derechos humanos, dando así pie al control difuso de la Constitución en estos temas, que genera un problema adicional, ya que se necesita que los operadores jurídicos, los jueces, se vean no sólo como aplicadores de la ley, sino como intérpretes de la norma jurídica, cuando no han sido capacitados en ello.

De esta forma los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la libertad, a la información y a la libre asociación, se consolidan constitucionalmente, pero los cambios repercuten en todo el orden jurídico nacional, de ahí que se tenga la necesidad de armonizar de manera consecuente las legislaciones, para estar de acuerdo con lo que señala nuestra Constitución y los tratados internacionales signados por México, y de estas reformas no escapa la regulación de los medios de comunicación con directrices transparentes ante la realidad que hoy vive el país.

Entre estas posturas, la importancia del tema radica en que, en nuestro sistema actual, los medios de comunicación e información tienen una influencia capital en los espacios de decisión que los convierte no sólo en los puentes de la información, sino en actores importantísimos de la vida política, social, cultural, empresarial y productiva del país.

En palabras de Juan Francisco Escobedo: “los medios de información y los periodistas contrapesan, controlan e inhiben los excesos del poder y le hacen un servicio a la democracia y a los ciudadanos, particularmente cuando orientan su ejercicio por principios fundamentales, como la búsqueda de la verdad y la difusión y preservación del interés público”, aun cuando algunos piensen que la lucha por la objetividad en los medios de comunicación está perdida, y se

solacen en el abandono de cualquier lucha por una regulación ética a la tarea de informar.

Por lo anterior, para que los medios de comunicación puedan ser pilares donde descansa el fortalecimiento de los derechos fundamentales, se necesita:

- Que el Estado norme en serio y establezca como temas fundamentales la regulación de la publicidad oficial en todos los medios de comunicación y que el otorgamiento de permisos y concesiones para radio y televisión se dé con criterios de transparencia.
- Una renovada Ley Federal de Radio y Televisión y Ley Federal de Imprenta.
- Igualmente, se vuelve fundamental defender los derechos de los receptores finales de la información con la regulación en ley secundaria del derecho de réplica contenido en el artículo sexto constitucional, y que se encuentra esperando su desarrollo legislativo.
- La creación, por la industria, de un defensor de la audiencia y su análogo defensor del lector para medios escritos.
- Por parte de los periodistas y comunicadores, la formulación de un estatuto profesional que indique los lineamientos de su gestión y promoción de la información.

Hoy se busca convenir los derechos individuales con los derechos de la colectividad, se trata de consolidar nuestras garantías individuales sin menoscabo de la sociedad. Los medios de comunicación desempeñan un papel decisivo en la gestión de la información, por ello su regulación no solucionará todos los problemas, pero sin duda daría un escenario mediático efectivamente democrático en beneficio del ciudadano.

El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales

*Gastón Lámbarry Avendaño**

Cuando me invitó a esta mesa Miguel Castillo, presidente de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, me pregunté cuál era el papel que los medios de comunicación desempeñaban en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales, y concluí que era muy importante. Asunto arreglado; se termina mi participación.

Intenté entonces buscar una respuesta diferente a la que seguramente darán de los demás ponentes. Intenté ver el asunto desde otro ángulo: ¿a qué nos enfrentamos los medios y qué carencias tenemos que complican el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales? Tomemos un derecho fundamental y permítaseme trabajar sobre él. A efecto de hacerme más sencilla esta plática, utilizaré el término “libertad” a secas.

Se acabaron los héroes. ¿Se han dado cuenta de que ya no hay héroes? La esencia de los héroes en los viejos tiempos era su irrealidad. No eran reconocidos como personas. Zapata, Villa, McArthur en la segunda Guerra Mundial, Napoleón... Todos ellos eran sus hazañas, sus logros, eran sus mitos. Eran construcciones ficticias, incluso mientras vivían. Eran inventados por aquellos que los idealizaban. Se basaban en algunas historias y algunas pocas imágenes disponibles y, a partir de ahí, construían sus mitos.

Ya no tenemos héroes porque hoy son demasiado reales. La información que tenemos de todos es extremadamente detallada. No queda espacio para incluir alguna característica mítica. De verdad, ser famoso ya no es como antes.

Ahora estamos rodeados de historias de personas comunes que protagonizan vivencias extremas. Ahora es reconocernos en estas

* Comunicador.

personas lo que nos hace interesarnos en las historias. Son personas como nosotros mismos y eso nos hace más fácil la empatía.

Los héroes nos ayudaban al fortalecimiento del ejercicio de nuestros derechos fundamentales. Eran ellos los que nos hacían soñar con la libertad. Era a ellos a los que seguíamos y apoyábamos en la búsqueda de sus ideales.

Los medios buscamos ahora historias traumáticas para un numeroso público ávido de ellas, por esa extraña inclinación que pareciera formar parte del género humano: asomarnos con cierto goce a ver los descabros y tragedias de los otros, que son como nosotros.

Pareciera que una parte de la ciudadanía se siente sola y poco comprendida, poco reconocida o poco apreciada. Es quizá por eso que se identifican, o nos identificamos, con estas trágicas historias y transformamos a una víctima anónima en un heroico sobreviviente. Me da la impresión de que respondemos de manera proteccionista a estas víctimas, con un ligero sabor a envidia.

Ahí tenemos el primer reto como medios de comunicación.

Regresando al tema de uno de los derechos fundamentales, el que tomé para esta ponencia, la libertad, creo correcto hablar de muchas libertades o tipos de libertad. Está la libertad de expresión, la libertad política, la de credo... Por ahí, aparece una libertad más, la libertad a la indiferencia. La pienso como la suspensión de juicio del individuo cuando llega el momento de tomar una decisión o tomar partido en algún tema. Quizá me sirva de ejemplo el tema de Javier Sicilia y su movimiento. Al inicio, y por su razón fundamental, tendí a apoyarlo sin más ni más. Al pasar las semanas, parecía que el tema se había politizado y que la sencillez original, la esencia que me vendían al principio, se perdía en el laberinto de los detalles legales y políticos. Empecé a entender que el movimiento del poeta no compartía los mismos elementos que otros grupos que buscan la paz, o el fin de la guerra. Cuando sentí que se hacía más compleja la finalidad, suspendí momentáneamente mi juicio y lo dejé en *stand by*: "A ver qué pasa. A ver en qué acaba, y entonces decidiré si lo apoyo moralmente o no". Finalmente, tengo la libertad de permanecer indiferente ante un tema de esta importancia, al menos mientras normo mi criterio. Finalmente, parece que ya se pusieron de acuerdo y reabrieron las pláticas...

Como medios de comunicación, ¿cómo fortalecemos el ejercicio de ese derecho fundamental que es la libertad? Sólo nos resta

ofrecer, en nuestros espacios informativos, las diferentes versiones al público, las diferentes verdades incluidas en las versiones encontradas o incluso en las similares. Como comunicador debo hacer un esfuerzo por no emitir un juicio cuando mi trabajo es informar. Debo permitir que el que me escucha en la radio conozca las diferentes versiones y por sí mismo se posicione sobre un tema.

No creo en la objetividad y le creo menos a los que se dicen objetivos. Creo que sólo podemos tender a ella, por más que nos esforcemos.

Dicho lo anterior, concluyo que si al momento de tomar una decisión o tomar partido en algún tema, lo debemos hacer por motivos racionales, pareciera que la verdad, racionalmente fundada, sería más importante que la libertad... y la verdad, no sobra decirlo, no es un derecho fundamental.

El acceso a la información es un logro importante de nuestra sociedad y aún falta mucho camino por recorrer. Lo que es un hecho, es que tenemos acceso a la verdad, o por lo menos a una parte de ella. Eso sí, entenderla ya es cosa nuestra.

Quizá les parezca ridículo, pero cada día estoy más convencido de que decirlo todo es la nueva forma de la censura. En la medida en que se hace público lo bueno, y sobre todo lo malo, creemos que por el simple hecho de publicarse, alguien se encargará de resolverlo: “Ups, que siempre no hubo armas químicas de destrucción masiva en Irak... nunca las hubo.” El mundo lo supo, ¿y qué pasó? Aparentemente nada. Vean el caso del ex gobernador Montiel. Vimos en televisión su departamento en Francia y escuchamos en el radio de una riqueza ahora en sus manos cuyo origen no es claro. Se hizo público y pensamos: “Qué bueno que ya se publicó un secreto a voces, alguien se encargará de hacer justicia”. ¿Hasta hoy ha pasado algo? Entiendo que no. En el momento en que dejó de ser rumor y fue del conocimiento público, dejó de ser importante.

¿Cómo debemos ayudar al fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales?

Informándonos. Tenemos que entender lo que decimos. Tenemos que investigar a fondo los temas trascendentes para la sociedad. Tenemos que decir la verdad. Si decimos la verdad, estaremos ayudando a crear el camino a la libertad. Leo, escucho y veo a personajes de los medios hablando sin entender de qué están hablando. Se les nota.

De la libertad me gustaría sólo agregar que es un ideal sólo cuando está amenazada. La lucha por la libertad es la lucha por crear una situación en que su nombre mismo se olvide. La libertad no es una palabra que denote un fin humano, sino un término para designar la ausencia de obstáculos.

Los medios no hemos hecho nuestra tarea, tenemos muchos pendientes con la sociedad. Hay que entender, junto con nuestros clientes, los radioescuchas en mi caso, el entorno. La mayoría de la población no entiende lo que está pasando en su entorno y no está preocupada por eso. La mayoría está preocupada por sobrevivir, por garantizar la comida por lo menos una vez al día.

¿Por dónde empezar? Por la educación. Estamos muy mal educados. La semana pasada una recién graduada universitaria que me acompañaba en la cabina de radio, por esto de las prácticas universitarias, escuchaba propaganda de la gobernadora mientras estábamos en un corte comercial. Se escuchó: “Mi gobierno construyó, dio mantenimiento y remodeló 2 500 kilómetros de carreteras”. Era un *spot* del gobierno de Yucatán. Como estábamos en el corte, le pregunté:

—¿Cómo ves? ¿Son muchos o son pocos?

—Son un montón.

—¿Por qué son un montón?

—Pues porque 2 500 es mucho.

—Te doy 2 500 pesos por la casa donde vives.

—Eso no es nada.

—¿Pues no que era un montón? Todo es relativo. En Yucatán tenemos 6 000 km de carreteras troncales, 4 000 más de secundarias, y unos 2 000 de carreteras blancas. En total, 12 000 km de carreteras. ¿Qué te parecen ahora los 2 500 km de la gobernadora?

—Pues pocos.

—¿Y por qué pocos? A ver, ¿cuánto es el 10% de 12 000, jovencita?

—Hmm... no lo sé. No me gustan los números.

—¿Perdón? A ver, ¿cuánto es el 10% de 100?

—Hmm... ¿veinte?

Les cuento esta anécdota porque ésa es nuestra realidad y muchos no nos hemos dado cuenta. ¿Pretendemos discutir la balanza co-

mercial deficitaria con estos jóvenes? Esta jovencita si va a comprar unos zapatos de \$400 y tienen 40% de descuento, es incapaz de saber cuánto le van a costar. Así de grave... universitaria.

He estado presente en muchas mesas como ésta, en las que se discuten los temas que creemos trascendentales para nuestro país y la mayoría viene, habla y habla, eso sí, muy bonito, muy refinado, aunque en la mayoría de los casos, muy aburrido. ¿Y qué pasa? Nada. Vamos a hacer equipo, vamos a salvar a nuestros niños de la ignorancia a la que los tenemos condenados. Los medios tenemos un papel importantísimo en este tema. Vamos a caminar hacia la libertad, pero utilicemos la verdad y la educación para tender hacia ella. Sabremos que hemos llegado cuando dejemos de utilizar la palabra, y sólo entonces podremos decir que hemos desempeñado un papel importante como medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales.

Open data y libertades fundamentales

José Luis Preciado Barreto*

La prensa no sólo es el arma más poderosa contra la tiranía y el despotismo, sino el instrumento más eficaz y más atractivo del progreso y de la civilización.

FRANCISCO ZARCO
(periodista mexicano)

En un mundo interconectado y movilizado a través de las redes sociales a escala trasnacional, las batallas por la libertad de expresión se libran simultáneamente en los más diversos frentes locales y globales. Son batallas pacíficas, por cierto, pero pueden verse enfrentadas a distintas formas de autoritarismo e intolerancia. La libertad de expresión tiene un enemigo mayúsculo: el desinterés ciudadano, la pasividad frente a los abusos del poder, el desuso o depreciación del derecho a la protesta y del ejercicio de la crítica, así como la ausencia de mecanismos de defensa de los derechos fundamentales.

No es fácil para los medios de comunicación nadar entre esas aguas repletas de tiburones, así que ni las agencias informativas ni los grupos mediáticos de sólida presencia mundial han podido contener la ola de rumores y de trascendidos que circulan por las redes. Periódicos ingleses se han caído en medio de las dudas que generan sus formas de “investigar” la noticia, al escuchar conversaciones ajenas, interviniendo en las charlas que luego se convierten en noticias amarillas que una audiencia ávida de escándalo compra en el estancquillo más cercano. Twitter, Facebook, *blogs* y otras formas de comunicación, incluida la radio por internet, se han convertido en proveedores de certezas y también de información sin fundamento.

* Comunicador.

A contrarrestar los rumores, se supone, entraban los periodistas profesionales; a contar historias fundamentadas, distintas a las que nacen del chisme. Pero en muchas ocasiones el mismo medio autorizado y profesional también se suma a la pelotera y patenta la verdad que nació de ese rumor.

Y hay otro factor de preocupación. *Open data*: si no tienes miedo, no tendrías por qué esconderte... Ése parece ser el anuncio principal de las redes sociales respecto de los datos personales; la tendencia indica “deja que el mundo te conozca”. Se trata de un poder fuera de control, un pecho abierto al mundo que no necesariamente está lleno de amigos. Aquí el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) tendrá un papel fundamental en la protección de datos de aquellos que desean estar protegidos o que reconozcan que los datos personales deben protegerse.

En medio de todo esto, se hace necesario ascender varios escalones y propiciar agendas comunes con los organismos que defienden y tutelan estos derechos fundamentales: acceso a la información, impartición de justicia, rendición de cuentas, elecciones limpias en democracia, acceso a la educación, empleo, salud, entre otros...

Es evidente que los medios de comunicación (de la mal llamada “provincia”) no estamos haciendo equipo con estos organismos, ¿será porque no hemos sido requeridos? No se puede difundir aquello que no se conoce; me refiero a conocer desde adentro. ¿Acaso existen becas para que periodistas o reporteros reciban instrucción en las instituciones que manejan información sobre recursos públicos y desempeño de los gobiernos? En un tiempo, el IFE y el IFAI hacían rondas regionales y llevaban estos talleres o cursos que eran muy útiles. Hoy ya no.

Da la impresión de que tales organismos son cerradas cofradías en las que sólo priva la secrecía en torno al “tema” de interés. Incluso al medio de comunicación se le ve con la misma desconfianza y sospecha que el medio guarda hacia ustedes.

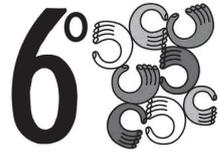
El mexicano duda por naturaleza y sospecha por deporte nacional. Sombra de duda respecto a los organismos que defienden los derechos fundamentales y duda completa sobre los poderes públicos. Por eso hoy los medios de comunicación trabajan más en función de la declaración de políticos, entrevistas de banqueta y trascendidos.

¿Por qué en México se hace poco y buen periodismo de investigación?

Porque se requiere de capacitación, especialización temática, trabajos de cruce de fuentes, tiempo y recursos suficientes para seguir la información. Además, los efectos no son tan ampulosos, no dan resultados satisfactorios de *rating*, amén de los intereses de cada medio. Pero hay un mal mayor, un monstruo que agita sus alas encima de todos nosotros: la pasividad del público causada por la desilusión, la falta de confianza en las instituciones y los actores, cuando ya nadie tiene tiempo ni ganas de interesarse y cuestionarse.

Ante este panorama, debe surgir como la mejor respuesta el buen periodismo, ése que genera credibilidad, audiencias bien informadas, respeto. La defensa de ustedes es nuestra propia defensa. Hacerlos fuertes es nuestra fuerza. Pero debemos de fomentar alianzas, apoyarnos en la labor de investigación, darnos las herramientas precisas para ser más profesionales en el quehacer cotidiano, preservar la libertad de expresión. Hagamos más público lo público.

Y, lo más importante: hay que tener claro cuál es el derecho esencial que hay que proteger y entender. La libertad de expresión no es un derecho más que se ejerce como consecuencia natural de otros derechos que le anteceden. Se trata de un derecho fundamental e inicial que corresponde a la dignidad de los seres humanos desde el momento en que adquieren conciencia de su condición de libre ciudadanía. Una vez que eso está bien claro, podemos discutir los modelos de regulación social que nos permitan encontrar un equilibrio satisfactorio para la prevalencia del respeto a nuestros derechos más esenciales.



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011

Panel magistral
Los medios de comunicación y su papel
en el fortalecimiento de los organismos
e instituciones ciudadanas

Relatoría del panel magistral
Los medios de comunicación y su papel en el fortalecimiento
de los organismos e instituciones ciudadanas

*Román Toledo Robles**

El primer turno en el panel correspondió a Darío Ramírez, director de la Oficina para México y Centroamérica de Artículo 19, quien subrayó la violencia generalizada que sufren los medios de comunicación y defensores de derechos humanos, ante lo cual, la tendencia de las autoridades es la opacidad, el sigilo y el autoritarismo.

Precisó que el enemigo de la prensa no es exactamente el crimen organizado. Lo que está destruyendo y debilitando la libre circulación de ideas y opiniones en el país es la ausencia de un Estado de derecho. Afirmó que con un Estado de derecho fortalecido, que salvaguarde derechos fundamentales como la libertad de expresión, los perpetradores serían castigados y los reporteros podrían hacer su trabajo.

Puntualizó que el discurso gubernamental, por lo menos el federal, así como el de la mayoría de las autoridades, subraya que el crimen organizado es el enemigo de la prensa, por lo que se justifica el asesinato y la desaparición de los reporteros ante la presunción de vínculos entre ellos.

Afirmó que la falta de un Estado de derecho y de garantías para ejercer la libertad de prensa favorece los intereses de los grupos del crimen organizado, porque limita el trabajo periodístico y las investigaciones en materia de corrupción entre autoridades públicas y miembros de las organizaciones delictivas.

Subrayó la fragmentación de la prensa nacional y local, lo que allana el camino para que este poder informativo no cobre facturas de índole político ante la opacidad, la ineficacia y la impunidad con la cual se desenvuelven las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno.

* Contralor del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Se refirió a la cercanía de la prensa con el poder político y con los poderes fácticos como una relación perversa entre autoridades y medios de comunicación, lo que da origen a la publicidad oficial y provoca la modificación de líneas editoriales de los medios respecto a las autoridades.

Los medios de comunicación tienen una deuda pendiente en materia de transparencia de líneas editoriales y que muchas de las agresiones a la prensa provienen del mal ejercicio del periodismo, al manejar algunos reporteros un lenguaje violatorio de derechos humanos.

El segundo panelista, Emilio Álvarez Icaza, consultor independiente, precisó que una de las palabras clave para describir el proceso de transformación democrática del país es *ciudadanización*, concepto que se entiende como la construcción del tipo de Estado e instituciones que los ciudadanos quieren y de los procesos políticos a los que se enfrentan. Refirió que el proceso de ciudadanización de las instituciones tuvo un retroceso significativo con la partidización de éstas. Agregó que no se están resolviendo las amenazas a la democracia con más democracia, sino con prácticas antidemocráticas que son signos de recesión y retroceso de un Estado fallido y ausente.

Destacó la importancia de recuperar las tres dimensiones de ciudadanía: política, social y civil, y de impulsar su participación en los debates de la agenda del país. La agenda de los medios de comunicación y su democratización aún se rige con reglas de excepción, por lo que es necesaria una democracia representativa y participativa para que una política de Estado en materia de comunicaciones rompa con monopolios y genere una amplia democratización, no sólo en la competencia, sino en el fortalecimiento de los medios públicos.

Enfatizó que en materia de democracia lo que se ve sí se juzga, en referencia a la creación de un monstruo debido a la cesión de derechos a los medios de comunicación a cambio de seguridad, una fórmula falsa y peligrosa que crea un fenómeno imaginario en el que los derechos humanos defienden a los delincuentes y que sintetiza en la frase: “Cedo lo que sea, por protección”.

En este contexto, hay riesgos en las instituciones de información y transparencia, ya que se utilizan estos mecanismos para el ajuste de cuentas. Propone un pacto social democrático entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad.

Finalmente, Sergio Aguayo, profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, presentó un vi-

deo sobre un acontecimiento de 1962; la boda de una pareja de norteamericanos en la que participan como testigos el presidente de México, Adolfo López Mateos, y el secretario de Gobernación, Gustavo Díaz Ordaz. Destaca que el presidente de México, quien se declaraba de extrema izquierda, fuera testigo de la boda del jefe de la CIA en México. Este hecho nos muestra un país cerrado al mundo, en el que se podían hacer esas cosas. Ciudadanos ignorantes, como sociedad, de las relaciones con el exterior. Un país jerárquico en el que los medios de comunicación estaban férreamente controlados y obedecían; quienes gobernaban confiaban en que podían aparecer en público, sin temor a escándalos. Un país arbitrario por la forma en que se utilizaba el poder y, finalmente, un país de incongruencias que apenas emergía de la Revolución mexicana.

Señaló que hoy estamos frente a un país confundido, asustado, desorientado entre el pasado autoritario jerárquico y el presente con una democracia que no acaba de funcionar ni de consolidarse.

Habló sobre el desarrollo de movimientos por el respeto a los derechos humanos, con el que creció la confianza en el movimiento feminista, y se mantuvo la credulidad en la prensa.

Mencionó los avances en los valores cívicos para abordar temas de carácter político, debidos en gran medida al acceso a la información y al papel que los institutos de transparencia han desempeñado. Señaló que, a pesar de esto, somos todavía un país desorganizado, sin posibilidad para influir en la vida pública; sin embargo, ha crecido la participación en actividades cívico-políticas.

Afirmó que, debido a la ausencia del Estado de derecho y a la regresión histórica, es momento de replantear preguntas relevantes que ni los organismos públicos autónomos ni la clase política ni los organismos civiles se han hecho. Es momento de analizar la realidad y la redistribución del poder por la alternancia, que ha modificado la forma de alcanzar y utilizar el poder en México.

Vivimos en un país sin reglas que se mueve simultáneamente en cuatro capas: el país de las elecciones, de partidos e instituciones, que se rige por reglas propias y tiene muy poco que ver con lo que nos interesa a la ciudadanía; la sociedad y las organizaciones de diferente tipo que buscan intervenir en los asuntos públicos; la violencia criminal que irrumpe, modifica e ignora las otras reglas porque se rige por las propias, y un cuarto nivel, en el que están los factores internos que rara vez se toman en cuenta.

Sostuvo que se ha venido conformando en México una nueva causa de protesta que se denomina “urbanismo salvaje”, y que quienes se oponen a él son descalificados y señalados como enemigos de la modernidad, cuando en realidad se sienten excluidos de la participación ciudadana, misma que no se ve apoyada por las instituciones o partidos políticos, salvo casos excepcionales.

Destacó el papel crucial de los organismos públicos para la protección de las víctimas y la contención de los abusos de la autoridad.

De lo expuesto por los panelistas se extraen las siguientes conclusiones:

- La violencia contra los medios de comunicación y defensores de derechos humanos se enmarca en un contexto de autoritarismo, de falta de un Estado de derecho y de garantías, de deuda de los medios de comunicación con la transparencia y el mal uso del periodismo y su fragmentación.
- Se propone un pacto social entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad para una adecuada proyección de las instituciones, de los procesos políticos, de la transformación democrática del concepto de ciudadanía, de la democratización de los medios de comunicación y del uso de los medios como base de la transparencia.
- Se comparó un país con pasado autoritario con el actual, en el que prevalece una democracia que no funciona, y se cuestionó el replanteamiento de la redistribución del poder, la falta de reglas y de un Estado de derecho, así como la existencia del urbanismo salvaje.

Acuerdos:

1. Fortalecer el Estado de derecho para que los medios de comunicación ejerzan la función social que les corresponde.
2. Exigir a los medios de comunicación un cambio de narrativa en el seguimiento a la violencia.
3. Crear un pacto social entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad para alcanzar el óptimo funcionamiento de los órganos autónomos.
4. Impulsar la democratización de los medios de comunicación.

Los medios de comunicación y su papel en el fortalecimiento de los organismos e instituciones ciudadanas

*Emilio Álvarez Icaza Longoria**

La discusión del día de hoy es parte del proceso sobre las apuestas sustantivas de nuestra democracia, por lo que centraré mi reflexión en las instituciones más que en las organizaciones ciudadanas.

Al respecto, comparto con ustedes dos ideas: la primera en torno al debate y la reflexión sobre democracia, instituciones ciudadanas y medios. La segunda, acerca de algunos desafíos en las agendas de la reforma política y de medios que, me parece, son parte de los temas torales por discutir.

Durante los últimos 10 o 20 años del siglo pasado, una de las palabras clave para describir los procesos de transformación democrática en el país era el concepto “ciudadanización”, y le apostamos a éste para un claro entendimiento de la construcción del tipo de Estado e instituciones que queríamos, así como de los procesos políticos que enfrentábamos.

Esta idea nos llevó, en un momento crítico de los años noventa, a arriesgarnos a la construcción del concepto político de ciudadanización, no porque en los partidos y en los gobiernos no hubiera ciudadanos, sino entendiendo la función del Estado. Había que generar las condiciones necesarias para un desempeño a favor de todas y todos, que permitiesen superar el concepto de Estado asociado al gobierno de muchos años que veníamos arrastrando, en los que ni siquiera existía la alternancia.

La ecuación política, por muy simplista que fuera: Partido Revolucionario Institucional (PRI) igual a gobierno; gobierno igual a Estado, y Estado igual a país, constituyó durante muchos años una práctica política y un entendimiento de lo público, del Estado y

* Consultor independiente, experto en derechos humanos.

de la toma de decisiones en las instituciones, lo que construyó un proceso de ciudadanía que tenía una gran apuesta, déjenme decirlo así, como sello de la transición.

Este entendimiento, que muchos consideramos un fraude enorme y más después del proceso electoral de 1988, se encauzó y radicalizó el fenómeno, la apuesta y la visión de la ciudadanía en México y, de manera paralela, también influyó en los procesos latinoamericanos y en otras latitudes.

Luego vino la alternancia y, para gran sorpresa nuestra, el proceso de ciudadanía empezó a estancarse. Lo que esperábamos como un gran momento, empezó a cambiar la matriz, y resultó que la ciudadanía ya no era más el sello característico de la construcción de las nuevas instituciones.

Por ejemplo, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), pero ya han pasado dos reformas constitucionales y aún no es una entidad autónoma; se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y no se ha pensado en volverla una institución autónoma. Hubo un quiebre institucional tan fuerte en 2003 en México, que empezó a reproducirse en los estados y se inició una enorme discusión en las comisiones de derechos humanos, en los institutos electorales y en otras dependencias. De esta manera, la clave de la ciudadanía entró en crisis y se generó un nuevo fenómeno de entendimiento a partir de la partidización. Desde esta perspectiva, en los últimos años se generó el proceso de construcción de instituciones.

Valga una anécdota. Hace unos meses me postulé para ser consejero del Instituto Federal Electoral (IFE) y, al acercarme a la entrevista con los integrantes de la comisión respectiva, uno de ellos, militante del PRI, al terminar mi exposición en la que me había referido a la autonomía, la ciudadanía y la profesionalización, me dijo con la tibieza que lo caracteriza: “Maestro Álvarez Icaza, celebro su intervención, muchas gracias, pero déjeme subrayar que hay algunas partes muy torpes y maniqueas, como eso de la ciudadanía, como si en los partidos políticos no hubiera ciudadanos”. Regreso a esta anécdota porque, después de esto, todavía hay gente que me dice: “¿cómo se te ocurre ir a hablar a la Cámara de Diputados de la ciudadanía? ¿Cómo se te ocurre hablar de la sogá en la casa del ahorcado?”. Ahora resulta que hablar de ciudadanía con entidades ciudadanas es políticamente incorrecto.

Esto es parte del dilema que vivimos, el proceso para la construcción y fortalecimiento de las instituciones ciudadanas tiene que ver con la idea que tenemos de la democracia y la manera en que procesamos sus riesgos, así como lo que ha pasado con el modelo de construcción del sistema de partidos por el que apostamos decididamente, y además con mucho dinero.

Lo he dicho hasta el cansancio. Las elecciones federales y estatales de 2006, en el ámbito federal y local, sólo de dinero público invertido en partidos e institutos, nos costaron 2 500 millones de dólares. Si fuera una inversión que generara gobernabilidad e inclusión, que sean tres mil, pero si el saldo fue la ruptura del tejido social, independientemente del resultado electoral, algo está mal.

Claramente ha habido un fenómeno en los últimos 10 años: no estamos resolviendo las amenazas a la democracia con más democracia, sino con prácticas profundamente antidemocráticas, lo que se está convirtiendo en un enorme riesgo para nuestro proceso de transición, pues se trata de un estancamiento y, en algunos casos, de un franco retroceso.

Lo que ocurre hoy en día con los periodistas es lo que ya vivimos en las décadas de 1970 y 1980 en el caso de los defensores de derechos humanos, pero ahora de manera sistemática. Precisamente, lo que Darío Ramírez acaba de describirnos nos remonta a procesos que en algún momento creíamos superados y que actualmente resulta que están peor.

Estas amenazas y riesgos institucionales, que en ciertas circunstancias provienen de la delincuencia que ya está en todos los territorios y que impone las reglas en este país, muestran un Estado fallido y ausente. En los recorridos de la Caravana del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), los testimonios son absolutamente desgarradores en lugares como Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Coahuila.

En relación con el fenómeno de los desaparecidos en este país, las cifras más conservadoras multiplican por 10 los registros del grupo de Rosario Ibarra acerca de desaparecidos durante la Guerra Sucia. Las amenazas ahí están, y mucho me temo que no las estamos resolviendo ni con la ley ni con el entendimiento ni con las instituciones de prácticas democráticas, y, ante ese dilema, me parece indispensable recuperar las tres dimensiones de ciudadanía que nos ayudarán a dar contenido a la democracia, porque el problema que

nos hemos creado radica en algunas partes de la misma, en la lógica de un sistema democrático y de ciudadanos dotados de plenos derechos.

Hace falta considerar la dimensión de una ciudadanía política, una social y una civil, que nos permitan entrar con toda claridad a los debates de la agenda pendiente, lo que nos dará la pauta para abordar el segundo tema que señalé al inicio y que tiene que ver con la necesidad de democratizar los medios, que se siguen moviendo en zonas y con reglas de excepción, así como con pactos no escritos y otros que sí lo están, pero que son extraordinariamente ilegales y desventajosos, pues usufructúan una concesión que es propiedad de la nación.

El mejor ejemplo fue cuando, en la reforma de 2007, los diputados y senadores, en una decisión de Estado, cambiaron los términos de la relación para seguir gastando miles de millones de pesos en los procesos electorales.

El gravísimo problema tiene que ver con la incapacidad para entender que los estados de excepción que creamos, y que permanecen aún, son parte de lo que está produciendo un profundo daño. El 22 de mayo de 2011 presentamos en el Zócalo capitalino el documento Un pacto por un México con paz, con justicia y dignidad. El punto sexto de este pacto se llama, justamente Democracia participativa, democracia representativa efectiva, democratización de los medios, y en él se nos dice que hoy requerimos una política de Estado en materia de telecomunicaciones que rompa, en el menor tiempo posible, los monopolios, y que permita una amplia democratización y apertura no sólo en la competencia, sino en el fortalecimiento de los medios públicos.

Hemos visto el desmantelamiento de la función del Estado en el ámbito de las comunicaciones y que el mercado no es eficiente ni suficiente, por lo que se necesita hacer realidad el derecho a la comunicación.

Fenómenos importantísimos ocurren en el mundo. Es impresionante la esquizofrenia de algunos gobernantes que saben lo que pasa en los países árabes, pero que en España e Inglaterra tienen otro discurso. Es inaceptable que se restrinja el Facebook en China, pero tenerlo controlado en Inglaterra, lo mismo que el Twitter, es un asunto totalmente diferente. Los mismos que se oponen a la censura en China, están aterrados en Inglaterra y lo censuran de

igual manera. Se trata de contradicciones, pues donde se promueve la democracia para algunos, se censura cuando no es conveniente para otros.

Las amenazas a la democracia se resuelven con más democracia, no con menos democracia. Hay un fenómeno de transformación en las redes sociales, y los procesos políticos que ahí se dan están generando nuevos códigos y formas que implican acciones locales que traen consigo procesos de comunicación contra los grandes monopolios de comunicación global, y contra la homogeneización de los niños que ven los mismos programas de televisión en Buenos Aires, Colombia, Washington o donde sea. Esos acontecimientos están creando nuevas condiciones en la relación ciudadana, por eso me parece que las graves dinámicas que los amenazan, también afectan a las instituciones ciudadanas.

En el ámbito electoral preocupan los ataques al IFE desde los poderes fácticos. Las campañas recientes para generar un entorno de crisis es la expresión de sus intereses económicos después del año 2000: la reforma de 2007.

Es preocupante que no se haya resuelto lo que se llamó la “Ley Televisa”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció, pero está pendiente en el Congreso la construcción y actualización de los términos de relación con base en fundamentos democráticos. A la fecha, no ha llegado la democratización de los medios ni la redefinición de los términos de la relación, pues se siguen reproduciendo los estados de excepción de los años sesenta y setenta.

La normativa en materia de comunicación es obsoleta, y el atraso, estructural, atroz, y genera espacios de discrecionalidad e intervencionismo de los poderes fácticos, enormemente peligrosos para las instituciones. El Congreso decidió una reforma que constituye uno de los grandes riesgos para las instituciones que hemos construido.

Algo similar pasa con las instituciones de derechos humanos que, en el contexto de inseguridad en que estamos viviendo, se han constituido en tribunales y en juzgadoras.

Debe recordarse que en la democracia lo que se ve sí se juzga; aunque se siga reproduciendo aquello de “lo que se ve no se juzga”, y se esté construyendo un monstruo en la opinión pública, extraordinariamente peligroso, que implica la cesión de derechos a cambio de seguridad. Esa fórmula es muy peligrosa, no sólo porque es falsa,

pues la seguridad en sí misma es un derecho, sino porque se forja un imaginario en la población en el que hablar de derechos humanos es hablar de defensores de delincuentes. La apuesta perversa de “ceder lo que sea a cambio de un poco de protección” es una fórmula muy peligrosa.

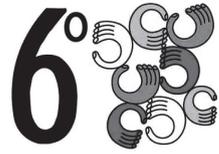
También hay riesgos en lo que se refiere a las instituciones de información y transparencia. Por ejemplo, en materia electoral, hay un uso perverso de los mecanismos de transparencia, pues se utilizan para el ajuste de cuentas. Se trata de una situación que, incluso, coloca a las instituciones en una tensión sumamente peligrosa para el desarrollo.

Algo similar ocurre con las instituciones que velan por la no discriminación, en las que se reproduce una perversa anomalía discriminadora, incluso en aras de la libertad de expresión.

Este tipo de riesgos son extremadamente delicados. No puede pensarse en el impacto social y democrático sin el compromiso de todos los actores.

Desde hace tiempo es necesario que el Estado, la sociedad y los medios refrenden el pacto democrático, en lo que al término de relación se refiere, y no en la reproducción del Estado de excepción.

En algún momento llegué a creer que los medios pusieron su parte en los procesos de transición democrática. Hoy veo con preocupación que algunos medios, o algunos actores desde los medios, están poniendo su cuota eficaz y eficiente para recorrer el camino inverso a la transición democrática en este país, y eso tiene que ver con atacar a las instituciones que hemos construido.



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011

Mesa 1. Segunda parte.
El papel de las instituciones de educación
superior en la consolidación
de los derechos fundamentales

**Relatoría de la Mesa I. Segunda parte.
El papel de las instituciones de educación superior
en la consolidación de los derechos fundamentales**

*Mónica M. Cruz Espinosa**

En la segunda sesión de esta mesa, realizada en la mañana del viernes 19 de agosto, participaron Javier Sánchez Carlos, rector de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; Braulio Ramírez Reynoso, coordinador de Oficinas Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Gustavo Rodolfo Cruz Chávez, rector de la Universidad Autónoma de Baja California Sur; Gloria Ramírez Hernández, coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM; Eugenio Monterrey Chepov, comisionado presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, y Ezequiel Jaimes Figueroa, director general de Relaciones Interinstitucionales de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en representación de Rafael López Castañares, secretario general. A las exposiciones de los ponentes asistieron alrededor de cuarenta personas.

Javier Sánchez Carlos puso énfasis en el papel que el derecho de acceso a la información desempeña en la racionalización de la gestión pública al permitir a la sociedad incidir y evaluar el diseño, la ejecución y los resultados de la acción pública. En este sentido, entre las instituciones públicas, las universidades públicas están llamadas a ser ejemplo en la rendición de cuentas, no sólo respecto al adecuado ejercicio de los recursos públicos que les son asignados, sino a los resultados de su actividad sustancial, la generación y difusión del conocimiento.

* Visitadora adjunta de Apoyo de Seguimiento, adscrita a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El rector de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez compartió la experiencia del proceso de ajuste de su estructura y práctica institucional para hacerlas compatibles con las exigencias de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, y destacó la labor de sensibilización y capacitación cuyo objetivo es la creación de una cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los datos personales en la totalidad de su comunidad. En dicho proceso ha jugado un papel muy importante el portal de Transparencia de la Universidad, no sólo como medio de acceso a la información en poder de la institución, sino como instrumento a través del cual se asesora a las personas interesadas en ejercer este derecho. Igualmente significativa ha sido la implementación de cursos en línea sobre la materia dirigidos a la comunidad en general, y la incorporación de estos contenidos al curso Competencias para el desarrollo humano sustentable, el cual forma parte del bloque de materias que se imparten a todos los alumnos de la universidad, independientemente de la carrera que estudien.

En su participación, Braulio Ramírez Reynoso hizo un repaso del camino recorrido por las universidades para alcanzar la autonomía, y subrayó su estrecha vinculación con la efectiva aplicación del derecho a la educación, que constituye una obligación positiva del Estado mexicano, esto es, una obligación que le impone un deber de hacer. De manera particular comentó la experiencia de la UNAM en el fortalecimiento de los derechos humanos, que ha incorporado a su labor docente diversas asignaturas relativas al tema, como aquellas en las que se aborda la perspectiva de género, los derechos de la infancia, el derecho a la información y la bioética, por mencionar sólo algunas. Mención especial le mereció la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios, hace 26 años, y la participación de la UNAM en la discusión de temas relevantes en el acontecer nacional, como la colaboración con la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se discutió la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra las reformas legales que permitieron la adopción de menores a parejas del mismo sexo.

Por su parte, Gustavo Rodolfo Cruz Chávez llamó la atención de los asistentes sobre el carácter reciente del desarrollo normativo e institucional para garantizar el derecho de acceso a la información, pues fue hasta la reforma al artículo 6° constitucional, en 2007, cuando se estableció la obligación de crear mecanismos de acceso y

procedimientos de revisión expeditos ante organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y decisión. Respecto a las obligaciones de las universidades públicas conforme a este nuevo marco jurídico, puntualizó que la autonomía universitaria no es incompatible con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, sino que, por el contrario, contribuyen a legitimar a las instituciones ante la sociedad y a fortalecer la demanda de mayores recursos públicos para el desarrollo de sus actividades. En este sentido, como rector de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, reconoció que esta institución aún se encuentra rezagada en el cumplimiento de estas obligaciones, pero anunció que en el Programa de Planeación y Desarrollo, que guiará su administración, se incluirá un eje de acción relativo al derecho de acceso a la información, y que ya se han iniciado diversas acciones encaminadas en esa dirección, como la habilitación del portal de Transparencia y el establecimiento de la Unidad de Acceso a la Información.

En su oportunidad, Gloria Ramírez planteó el tema de la asunción, por parte de las universidades, de los derechos humanos como objeto de estudio, docencia e investigación, con lo que, desde su ámbito de actuación, estarían participando activamente en la defensa de estos derechos. En este sentido, comentó la experiencia que durante 18 años ha generado la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, de la cual es coordinadora y que tiene su sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En cuanto a la celebración de este Sexto Congreso, llamó a aprovechar el potencial de la Red OPAM (Organismos Públicos Autónomos de México) y propuso que se diera seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que en materia de derechos humanos se han hecho al Estado mexicano, así como que se busque incidir en la formulación de políticas públicas para asegurar la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en las mismas.

Durante su intervención, Eugenio Monterrey Chepov también apuntó la necesidad de aportar el ingrediente fundamental de la educación en derechos humanos para fortalecer el círculo formado por el reconocimiento de los derechos y el establecimiento de organismos y procesos para su garantía. En este rubro, destacó que las universidades e instituciones de educación superior están asumiendo este reto y, por su parte, los órganos garantes del derecho de acce-

so a la información están aprovechando los espacios universitarios para impulsar la educación en derechos humanos, en general, y la cultura de la transparencia, en particular.

En la ponencia de Rafael López Castañares, presentada por Ezequiel Jaimes Figueroa, se reflexionó acerca de la adopción de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones de educación superior, tras la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En ese sentido, aseveró que para las universidades públicas la autonomía ha dejado de significar la ausencia de escrutinio externo para asumirse como un camino de doble sentido, de derechos y obligaciones, lo que ha resultado en su mejor funcionamiento en cuanto al manejo de recursos, pero sobre todo respecto al cumplimiento de sus objetivos y metas sustanciales.

En resumen, la discusión en esta mesa se centró en la importancia que la autonomía universitaria tiene para que estas instituciones desarrollen libremente las tareas que las caracterizan: enseñanza, investigación y difusión del conocimiento. De manera particular, se habló de la educación en derechos humanos, la cual se ha incorporado progresivamente a los planes y programas de estudio universitarios, aunque se advirtió que aún hay pendientes para que las universidades la asuman de manera integral y transversal en la totalidad de su actividad académica.

Por otra parte, se puso énfasis en la correlación autonomía-rendición de cuentas, esto es, que la autonomía conlleva la obligación de transparentar la actuación de estas instituciones y de someterse al escrutinio y evaluación de la ciudadanía respecto a cómo las universidades se autogobiernan, pero, sobre todo, a la calidad y utilidad social de la educación e investigación que llevan a cabo en sus facultades y centros de investigación.

El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales

*Gustavo Rodolfo Cruz Chávez**

La reforma estructural de la economía, a partir de la década de 1980, ha repercutido ampliamente en el ámbito político, por lo que también puede hablarse de una reforma estructural política, más lenta que la económica, y que todavía no termina, pero que ha conducido a un proceso de democratización en el país. El sistema de partidos ha cambiado. Antes estaba constituido por un partido dominante y varios pequeños; ahora somos testigos de un tripartidismo. La alternancia de los gobiernos se hizo presente y cada vez es mayor en la esfera federal, estatal y municipal, donde la cultura de la transparencia y rendición de cuentas se ha convertido en un elemento de legitimación en la lucha por el poder público.

Así pues, ambos elementos son hoy uno de los temas primordiales de la agenda de nuestro país, en la medida en que el acceso a la información pública es un signo que conduce a la democratización del país al incitar a la apertura del Estado y al conocimiento público de los asuntos de la nación.

Es sabido que este derecho a la información, entendido como la posibilidad real de la ciudadanía de tener conocimiento de los actos de la administración del Estado y de la documentación que los sustentan, es reciente en nuestro país. Se reconoce en 2002 con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y comienza a ejercerse a partir de junio de 2003, cuando por dicha Ley se obliga al gobierno a abrir sus archivos. La trascendencia de esta norma radica en que su contenido esencial no se refiere a las formas de acceder al poder, sino de cómo ejercerlo. Este marco jurídico se vio enriquecido con las

* Rector de la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

adiciones que el Congreso de la Unión hizo al artículo 6° constitucional, en marzo de 2007, y que, entre otras cosas, establece:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de la máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.¹¹

Si bien algunos estados habían expedido su respectiva ley de transparencia con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no había sido la regla en todos, como se desprende de las adiciones que se hicieron al artículo 6° constitucional, pues en el transitorio segundo se mandata a los

¹¹ Véase artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

estados expedir leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, a más tardar un año después de la entrada en vigor del decreto que adicionaba el artículo en mención; y en el transitorio tercero se dispuso que debían contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona haga uso remoto de los mecanismos de acceso a la información, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del decreto.¹² Como se puede advertir, el derecho a la información comenzó a generalizarse hace apenas dos años, es decir, en 2009. Con ello se reconoce que la información es un derecho fundamental en nuestra vida moderna, que camina en dos direcciones: que el ámbito gubernamental sea efectivamente público, sin privilegios ni prebendas particulares en el ejercicio del gobierno, y que sociedad y Estado sepan respetar estrictamente lo que se refiera a la vida privada y los datos personales.

Las universidades públicas no quedaron fuera de este nuevo marco jurídico, su carácter autónomo les impone esta nueva obligación, como se señala en el artículo 3° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en las leyes estatales de transparencia.

Las instituciones de educación superior desempeñan un papel destacado para dotar de contenido cualquier modelo económico. Hoy en día nadie duda de lo importante que es la educación para la productividad y la competitividad. El futuro de la competitividad de nuestro país se ubica en el terreno de los conocimientos, lo que implica destinar recursos suficientes para su desarrollo y asegurar que éstos se utilicen eficientemente. Coincido con el planteamiento del doctor Jorge Carpizo MacGregor, ex rector de la UNAM, de que los derechos de autonomía e información no son incompatibles ni contradictorios, “persiguen la misma finalidad: proteger y hacer efectiva la dignidad humana. En caso de aparente contradicción, resulta necesario armonizar esos dos derechos constitucionales, tan valioso y trascendente es el uno como el otro”.¹³ El mismo doctor Carpizo

¹² Véase decreto sobre adiciones al artículo 6° constitucional.

¹³ Dorangélica de la Rocha Almazán y Óscar M. Guerra Ford, *La transparencia en las universidades públicas de México*, México, UNAM/Universidad de Occidente/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Universidad de Guadalajara/Universidad Autónoma de Yucatán/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Instituto Politécnico Nacional, 2009, pp. 17-18 y 31 y 32.

advierte el interés de las universidades por cumplir con la obligación constitucional del derecho a la información, pero considera que es una responsabilidad ética, porque las universidades públicas autónomas “deben ser y dar el ejemplo de transparencia, la cual es un principio de las democracias”.¹⁴ Coincidimos también con el rector de la Universidad de Guadalajara, doctor Marco Antonio Cortés Guardado, quien afirma “que la información generada en el ejercicio de los recursos públicos, en este caso de las universidades, es un bien común, mismo que debe garantizarse mediante la rendición de cuentas y al que debe tenerse acceso de manera libre sin condicionantes o requisitos que dilaten su disposición o comprensión”.¹⁵

En este mismo sentido se ha pronunciado la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES):

La autonomía universitaria no está reñida con el escrutinio de los resultados de las tareas que las IES han recibido como encomienda por parte de la sociedad. Hoy nuestras universidades y demás instituciones de educación superior consideran perfectamente legítimo y se encuentran abiertas a la rendición de cuentas sobre los logros alcanzados en las diversas tareas que conforman su quehacer, sobre la aplicación de los recursos recibidos y sobre los esfuerzos que realizan para brindar a los estudiantes una formación integral y de excelencia, así como proporcionar al mercado de trabajo profesionales plenamente aptos y capaces y a la sociedad en general, más y mejores soluciones a sus problemas más relevantes.¹⁶

Así que estamos seguros de que promover la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en las universidades ayuda a legitimar su desempeño en la sociedad y a justificar el aumento de recursos públicos para enfrentar la demanda de mayor cobertura en el servicio de educación superior para formar profesionistas capaces de competir en el mercado laboral cada vez más demandante.

Un ejemplo sobre el ejercicio del derecho de información en las universidades públicas lo encontramos en la evaluación estadística

¹⁴ *Ibidem*, p. 33.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

¹⁶ *Propuesta de Lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la educación superior*. Documento aprobado en la XX sesión ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones afines de la ANUIES, Colima, 22 de noviembre de 2002, p. 11.

Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México, 2007 y 2008, realizada por el consorcio <aregional.com>. Dicha evaluación se hizo a 39 instituciones de educación superior, de las cuales 34 son universidades públicas estatales y cinco institutos federales de educación.

Este índice o evaluación, que se realizó con información de las páginas electrónicas de las instituciones y está integrado por cinco grandes bloques. A cada uno de ellos se le asigna un puntaje, que en conjunto suma 100 puntos.

Bloque I: Información financiera, se incluyen documentos que expresan presupuestalmente las decisiones de ingreso y gasto (valor: 30 puntos).

Bloque II: Información académico-administrativa, la integra información útil a la comunidad académica y aspirantes a ella –como planes de estudio–, así como de transparencia administrativa (25 puntos).

Bloque III: Información institucional, agrupa la información que indica el funcionamiento de cada universidad y determina sus prioridades y propósitos (20 puntos).

Bloque IV: Información jurídica, se compone por los ordenamientos jurídicos que norman el funcionamiento de la institución y el acceso a la información de la misma (15 puntos).

Bloque V: Acceso a información adicional, mejora el canal entre la ciudadanía y la universidad en materia de acceso a la información (10 puntos).¹⁷

El resultado de la evaluación de 2007 fue de 58.7 en promedio. De las 39 instituciones, 24 tuvieron una calificación arriba de 60; la Universidad de Guadalajara obtuvo el primer lugar con 95 puntos, le siguió El Colegio de México y luego la Universidad Nacional Autónoma de México.¹⁸

En la evaluación de 2008, en la cual se consideró al mismo número de instituciones y se utilizaron los mismos criterios metodológicos, la calificación promedio fue de 68.5, aunque cabe decir que Tlaxcala no fue evaluada.¹⁹ De las 38 instituciones, 26 obtuvieron una calificación aprobatoria; asimismo, se advierte que 27 universi-

¹⁷ Véase *Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México, 2007 y 2008*, realizado por el consorcio <<http://www.aregional.com>>.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ La falta de evaluación se debió a que su página de internet se encontraba deshabilitada.

dades elevaron su puntuación, algunas lo hicieron de manera significativa, como la Universidad Veracruzana, la Autónoma de Sinaloa, la Autónoma de Ciudad Juárez, la Autónoma de Chihuahua, la Universidad de Guanajuato, la Autónoma de Hidalgo, la Autónoma de Aguascalientes, la Autónoma de Puebla y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Las universidades que sobresalieron en la evaluación de 2008, al obtener un puntaje superior a 90, fueron la de Guadalajara y la de Ciudad Juárez, con 98 puntos; Puebla, con 97, y Sinaloa, con 92.²⁰ Estos datos evidencian el compromiso de las instituciones públicas de educación superior de avanzar en la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de nuestra universidad, la Universidad Autónoma de Baja California Sur, los resultados de las evaluaciones de 2007 y 2008 no nos favorecen. Esto obedece a que, en los últimos cuatro años, el disenso permanente ha permeado en la vida de nuestra máxima casa de estudios, lo que ha distraído a los universitarios de desempeñar con cabalidad los fines de la institución y cumplir plenamente con el derecho a la información que mandata nuestra Constitución y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur, en su artículo 3º.²¹

Desde el pasado mes de junio del presente año, en que asumí la responsabilidad de rector, hice el compromiso de que en nuestro Programa de Planeación y Desarrollo quedaría incluido un eje relacionado con el derecho a la información. Hemos dado ya los primeros pasos en esta dirección: habilitamos nuestro portal de transparencia; conformamos la Unidad de Acceso a la Información, como lo establece nuestra Ley estatal; elaboramos el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Universidad, y construimos el sistema electrónico de solicitudes de información pública, que quedará integrado al portal *web* de información pública universitaria.

Aunque la tarea es difícil por el rezago en que nos encontramos, estamos seguros de que la sacaremos adelante, porque el acceso a la información pública es también un derecho que conlleva, implica y hace posible el ejercicio de otros derechos, como el de la educación.

²⁰ Véase *Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México, 2007 y 2008*, realizado por el consorcio <aregional.com>.

²¹ Véase Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.

La educación superior. Los retos de hoy

Javier Flores Duarte*

El doctor Armando Alcántara Santuario, en su trabajo “Tendencias mundiales en la educación superior”, hace un análisis de la importancia de la educación superior hoy en día. En esta ponencia me permito partir de esta obra fundamental que, a mi parecer, ayuda a aclarar el tema que hoy toca abordar en esta mesa de discusión.

A finales del siglo pasado, la UNESCO, en su preocupación por los cambios sociales que sufre en el mundo, trató de entenderlos para el nuevo milenio, de tal suerte que en sus principios “los fundadores de la Organización respondían a las causas y las consecuencias de una terrible guerra entre naciones. Hoy día se impone tener muy en cuenta la interdependencia global y los procesos globales, que brindan oportunidades de bienestar a la humanidad y que, al mismo tiempo, originan nuevos desafíos intelectuales, éticos y científicos y suscitan otras amenazas y otros riesgos para la paz que podrían ser causa de conflictos”.

Con esta lógica, la misión propia de la Organización dentro del sistema de las Naciones Unidas ha de seguir siendo erigir los baluartes de la paz en la mente de los hombres, contribuyendo a la paz y la seguridad gracias al fomento de la colaboración entre los pueblos por medio de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación. La misión de la UNESCO reposa en el reconocimiento de la unidad fundamental de todos los miembros de la familia humana, basado en los valores del respeto universal de la justicia, el imperio de la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En varios documentos, la UNESCO ha trabajado estos temas, pero atenderemos uno en particular que el propio doctor Alcántara trabaja en su obra *Documento de política para el cambio y el desarrollo de la*

* Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

educación superior, en el cual se reconoce el papel fundamental de la educación superior para el desarrollo económico y social y que se encuentra en crisis.

Las instituciones de educación superior sólo tienen capacidad para atender a menos de 50% de los jóvenes en los estados y, en algunos casos, como la UNAM, a menos de 10% de los aspirantes, situación que se agrava por la concentración de las preferencias en carreras saturadas.

Es de suma importancia considerar el bono demográfico, que se refiere a una fase en que el equilibrio entre edades resulta una oportunidad para el desarrollo de una nación en varios sectores. Ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación con la segunda. Una mayor proporción de trabajadores no sólo representa una reducción del gasto en personas dependientes, sino que tiende a impulsar el crecimiento económico a través del incremento en el ingreso y la acumulación acelerada del capital.

Pero los beneficios asociados a este periodo no se dan de manera automática. Dependen más bien de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, sin olvidar el área de ciencia y tecnología.

En general, no hay una medida exacta de los límites del periodo del bono demográfico, y su definición en términos de evolución de la relación de dependencia suele variar.

Las universidades están rebasadas por una demanda que las supera dos a uno, y es claro que existe una relación con el bono demográfico. Las instituciones de educación superior dejan fuera a más de la mitad de los jóvenes que buscan un sitio para continuar sus estudios. Un problema que se agrava no sólo en el área metropolitana, sino también en el resto del país, ya que los egresados de bachillerato agrupan sus preferencias en carreras saturadas y en cinco o seis opciones. Debido a las disparidades de la demanda, en un extremo hay carreras que reciben hasta 10 solicitudes por cada espacio disponible, y en el otro, tenemos programas académicos de reciente creación donde quedan hasta veinte o más sitios disponibles, pero que no son del agrado de los aspirantes.

Las alternativas técnicas, las universidades politécnicas y otras modalidades no les llenan el ojo a los jóvenes, que se vuelcan en las instituciones públicas estatales, en parte por el reconocimiento social, y en parte por los estándares de calidad que éstas tienen.

Y ya que hablamos de matrícula, si bien ésta ha crecido en los últimos años, la capacidad de financiamiento público sigue disminuyendo peligrosamente en el área de la educación, y no se diga en el área de la investigación.

Esta crisis implica, según Alcántara, la necesidad de repensar el papel y la misión de la educación superior, así como de identificar nuevos enfoques y replantear nuevas prioridades para su desarrollo futuro, pues recordemos que la educación superior y la investigación son un importante instrumento para alcanzar niveles aceptables de desarrollo humano sustentable.

Hay tres tendencias comunes en las instituciones de educación superior en el ámbito mundial que analiza la UNESCO y que Alcántara trabaja en su obra:

1. Expansión cuantitativa, que no es otra cosa que las desigualdades en el acceso, a pesar del incremento matricular.
2. Diversificación de las estructuras institucionales, programas y formas de estudio.
3. Restricciones financieras, producidas casi principalmente por las políticas públicas en el rubro de educación e investigación.

Es prioritario formular respuestas de la educación superior a los continuos cambios que tiene una sociedad compleja como la actual. Estos cambios tienen tres ejes rectores: relevancia, calidad e internacionalización.

La relevancia se refiere al peso específico de la educación superior en la sociedad, en sus funciones respecto a la docencia, la investigación y los servicios que de ella resulten, así como, y esto es fundamental, los vínculos con el mundo del trabajo en sentido amplio, las relaciones con el Estado, el financiamiento público y las interacciones con los demás niveles y formas del sistema educativo.

En cuanto a la calidad, se considera trascendental el fortalecimiento y evaluación del personal docente y de investigación; también la calidad de los estudiantes ante la explosión de la matrícula, la diversificación de los programas de estudio y los niveles actuales de

financiamiento. Asimismo la calidad de la estructura académica y administrativa es piedra de toque para el cumplimiento de las labores docentes, de investigación y de servicios para el fortalecimiento de la cultura institucional.

Finalmente, el principio de la internacionalización es muy importante, pues las tendencias hablan de un aumento de intercambios entre universidades en distintos rubros, desde docencia hasta trabajos conjuntos de investigación que redundan en un mayor entendimiento entre culturas y en una mayor difusión del conocimiento. Del mismo modo, la cooperación entre universidades fortalece a muchas instituciones con menores niveles de desarrollo.

La pertinencia de la educación superior se analiza en sus funciones en relación con la enseñanza, la investigación y los servicios en función de su calidad.

La noción de calidad es pluridimensional, aunque se pueda definir como el logro de los objetivos que la institución se ha fijado de antemano. Se aclara que el concepto de calidad no se refiere exclusivamente a los productos, sino también a los procesos del sistema, de este modo se subraya, en primer lugar, que la calidad de la educación superior depende de la calidad de los elementos del sistema: personal académico, programas, estudiantes, así como la infraestructura y los entornos internos y externos. Lo anterior supone la existencia de una cultura de la evaluación, de la regulación y de la autonomía, de la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Se destaca que el gobierno debe garantizar el cumplimiento del derecho a la educación superior, en el sentido de asumir la responsabilidad de su financiamiento en el marco de las condiciones y exigencias propias de cada sistema educativo del país.

No obstante lo anterior, Alcántara cree fundamental que las instituciones actúen más eficaz y eficientemente en la administración de los recursos puestos a su disposición y que den prueba de gran imaginación para generar los recursos complementarios indispensables.

Finalmente, se destaca que la educación superior no podrá hacer frente a los nuevos y complejos desafíos que le plantea la realidad actual sin una nueva visión, y una elaboración consciente de políticas encaminadas a enfrentar la marginación y la desfragmentación que frenan el desarrollo sustentable y la cultura de la paz.

Tendencias

Con base en lo anterior, los expertos de la OCDE plantearon cinco áreas críticas en las que las reformas son manifiestamente necesarias: flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico y recursos financieros. Para cada una de ellas se hacen recomendaciones que van desde objetivos genéricos hasta propuestas muy puntuales. Entre éstas, resulta interesante resaltar las siguientes:

- Incrementar el número de las formaciones profesionales y técnicas en el nivel medio superior hasta llegar, en un primer momento, a la tercera parte de la matrícula total.
- Prever a mediano plazo un aumento de la matrícula del nivel superior, pero a reserva de controlarla mediante exámenes de calidad al ingreso y a la salida.
- Desarrollar prioritariamente los institutos y universidades tecnológicas.
- Hacer participar a los representantes de los sectores económicos y sociales en las diversas instancias de las instituciones.
- Estimular a las instituciones para que efectúen trabajos para las empresas.
- Desarrollar en forma significativa el nivel técnico superior.
- Elaborar referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama, y evaluar con ellas.
- Respalidar permanentemente las acciones del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval).
- Mantener la política de evaluación de las instituciones de educación superior y hacer participar en ella a los representantes de los diversos sectores económicos.
- Encarar un aumento de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios, simultáneamente con el desarrollo de becas.
- A la larga, revisar la estructura de la SEP y crear una subsecretaría para el conjunto de la educación media superior, y otra para las instituciones de educación superior.
- Políticas públicas congruentes enfocadas al desarrollo y aprovechamiento del bono demográfico que vive el país.

Bibliografía

- Alcántara, Armando, “Tendencias mundiales en la educación superior: el papel de los organismos multilaterales”, 2005, disponible en <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/view/1490/1474>>, página consultada el 10 de marzo de 2012.
- Alvarado, Héctor, “El bono demográfico: una oportunidad para financiar la pensión universal”, en *Revista Actuari@*, México, 2005, disponible en <<http://www.revista-actuario.com/Publicaciones/Ago07/007.pdf>>, página consultada el 10 de marzo de 2012.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile, Cepal, 2008.
- Conapo, Situación demográfica 2006, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=286:situacion-demografica-2006-&catid=34:publicaciones-recientes&Itemid=420>, página consultada el 10 de marzo de 2012.
- Rodríguez, Roberto, “La universidad latinoamericana y el siglo XXI: algunos retos estructurales”, México, 2000, disponible en <<http://168.96.200.17/ar/libros/torres/gomez.pdf>>, página consultada el 10 de marzo de 2012.
- OCDE, *Examen de las políticas nacionales de educación, México: educación superior*, París, OCDE, 1997.
- UNESCO, “Porque el todo es más que la suma de sus partes”, en *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*, París, UNESCO, 1995.
- , *Para la educación, la ciencia y la cultura. Informe provisional del Equipo Especial sobre la UNESCO en el siglo XXI*, París, UNESCO, 2000.

Transparencia y rendición de cuentas: instrumentos valiosos para la buena marcha de las universidades autónomas

*Rafael López Castañares**

El artículo 4º constitucional contiene los derechos fundamentales que corresponden a la población y ciudadanía del país. En algunos casos, como en el de la educación, sólo reiteran lo que ya forma parte de un ordenamiento específico de la norma fundamental. En otros se constituye en la base para que sus disposiciones sean desarrolladas en una ley secundaria (tal es el caso de la Ley de Desarrollo Social).

Algunos de estos derechos fundamentales (organización y desarrollo de la familia, salud, medio ambiente, vivienda digna, cultura y derechos de los niños en materia de alimentación, educación y esparcimiento), también por mandato constitucional, se gestionan a través de organismos públicos autónomos. Y ése es el lazo común que identifica a las entidades que participan en este Sexto Congreso de la Red OPAM.

El objetivo, según se expresa en la convocatoria, es avanzar en la consolidación de los organismos públicos autónomos. De ahí la presencia de instituciones autónomas creadas por mandato constitucional federal o local; de organismos electorales y de derechos humanos, nacionales y locales; de institutos de acceso a la información; del INEGI, la Auditoría Federal de la Federación, órganos de control de las entidades federativas y de la Suprema Corte de Justicia. Por cierto, dentro de este conjunto falta uno muy importante. Ojalá que el próximo año pueda estar presente la representación del Banco de México, al que se le dotó de autonomía hace dos sexenios.

De los varios temas relacionados con la autonomía, me propongo abordar uno específico, presente en pasados congresos de la Red

* Secretario general de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

OPAM de manera genérica, como en 2006, que en 2007 se constituyó en la temática principal, y que en 2010 se abordó de manera parcial. Me refiero a la transparencia y a la rendición de cuentas, su adopción y efectos en las instituciones de educación superior, principalmente en las universidades autónomas.

Pocos organismos públicos pueden reclamar originariamente la calificación y naturaleza jurídica de autonomía en América Latina como las universidades. Si bien ambas características se difunden ampliamente en el continente a partir de la llamada Reforma de Córdoba (en 1918, en Argentina), lo cierto es que, sin ruido ni conflicto de por medio, cabe a México, en buena medida, la primacía temporal de dichas innovaciones.

En efecto, durante los años 1917 y 1918, en sendas universidades (Michoacán y Sinaloa) se implantó la autonomía como característica básica de un organismo público especializado para normar su propio destino y conducir las acciones necesarias para dar cuerpo a su razón de ser. El camino para ello, como luego se insistió en Córdoba, fue sustraer a las universidades de un régimen de administración pública nacional o local, asignándoles la responsabilidad y el derecho de su propia gestión.

Desde entonces, con diferentes matices y grados, la autonomía ha sido no sólo el elemento distintivo de cierto tipo de organismos públicos que prestan el servicio de educación superior, sino que se ha constituido en la pieza básica del gobierno universitario y en la premisa indispensable para garantizar el trabajo académico.

A partir del año 2000, cuando se emprendió la reforma del artículo 74 constitucional, y casi simultáneamente se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), el régimen de autonomía de las universidades públicas quedó sujeto a un nuevo condicionamiento en sus procesos de gestión.

A ese hecho jurídico se sumó, dos años más tarde, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), misma que desde sus primeros artículos afirma expresamente (por mandato constitucional inscrito en el artículo 6º) que dicha disposición obliga a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales (lo cual incluye a las personas de derecho público de carácter federal

autónomo, como el IFE, la CNDH, el Banco de México, el INEGI, o a instituciones de educación superior como la UNAM, UAM y Universidad Autónoma de Chapingo), así como a las entidades federativas y municipios, o a cualquier otra institución similar que ejerza, haya recaudado, administrado o manejado recursos públicos federales.

Particularmente, la LFSF, posiblemente por ser primera en tiempo, suscitó reacciones adversas en algunas instituciones con el argumento de que entraba en pugna con el régimen de autonomía, tutelado desde 1980 por la propia Constitución Política de la República. En función de ello, dos o tres instituciones interpusieron recursos de amparo, y otras tantas entraron en negociaciones o adoptaron la sujeción a la Ley después de un plebiscito y por vía de prueba (UdG). Sin embargo, las resistencias terminaron por atenuarse o desaparecer.

Superar tales resistencias fue un hito en la historia de la autonomía universitaria en México. Se creía (y una tradición en esa materia lo confirmaba) que las finanzas de las universidades no estaban sujetas a escrutinio por ninguna entidad externa. La Ley de Plena Autonomía de la Universidad Nacional, aprobada por el Congreso de la Unión en 1933, así lo reconocía expresamente, ya que a las nociones tradicionales de autonomía académica y administrativa agregó la financiera. La universidad no recibiría más recursos públicos, después de la asignación única de un fondo y la transferencia definitiva de su patrimonio histórico. Nunca la Universidad Nacional sufrió tantas penurias en ese orden como en los años de 1934 a 1936, en que el subsidio federal fue de cero pesos. Las cosas se recompusieron (la magia de la política) y, aún con dicha disposición en vigor, el presidente Cárdenas asignó recursos nuevamente a partir de 1937.

La Ley de Autonomía de 1945 fue un vuelco notable en la manera de concebir la autonomía. A partir de entonces, la universidad es considerada como una corporación pública, una institución de naturaleza técnica y, al mismo tiempo, una comunidad de cultura. En esos términos, la Universidad Nacional (con este último calificativo recién recobrado) se asumía: *a*) como un organismo descentralizado del Estado; *b*) consideraba la autonomía como una figura técnica indispensable para el cumplimiento de los fines institucionales que tenían esa misma naturaleza, y *c*) se establecían nuevos tipos de autoridades universitarias, como la Junta de Gobierno y el Patronato, entre los principales.

Destaco lo anterior por la influencia que ejerció la UNAM en el medio universitario nacional en los siguientes 25 años. No es sino hasta mediados de los años setenta, cuando el modelo que se desprendía de tal legislación se vio enriquecido con una nueva modalidad de autonomía y estructura en las universidades de Aguascalientes, Tabasco, Ciudad Juárez y la UAM.

Hecha esta digresión, retomo el hilo de los acontecimientos. A diferencia de las reacciones suscitadas por la LFSF, la Ley de Transparencia fue recibida como un hecho positivo por el sistema universitario en su conjunto. Incluso algunas instituciones, como la UNAM de manera notable, se anticiparon a que las obligaciones en esa materia fueran exigibles e implantaron las disposiciones y medidas ahí previstas, lo que mostraría la madurez alcanzada en esta materia, donde la autonomía es un camino de dos vías, de ida y regreso, de derechos y obligaciones.

En ese sentido, podría afirmarse que los grandes propósitos de la Ley de Transparencia son compartidos por las universidades públicas autónomas, entre ellos: *a)* contribuir a la democratización de la sociedad mexicana; *b)* transparentar la gestión pública, y *c)* favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos.

No obstante, las dificultades que afronta el país en materia de crecimiento económico, captación fiscal y, por ende, de suficiencia en las finanzas públicas, el subsidio federal para la educación superior ha crecido en 52% en términos reales en los últimos 10 años. Insuficientes para el crecimiento y mejoramiento deseable del sector, pero notable frente a otros rubros del gasto gubernamental.

De ahí, una vez más, que las universidades públicas autónomas hayan respondido con apertura a la eventual fiscalización de su gasto, ejerciendo mejor las asignaciones públicas, dando cuenta de los resultados alcanzados y estando permanentemente abiertos a las solicitudes de información, tanto por parte de los miembros de su comunidad como de la ciudadanía en general.

Una convicción fundamental está presente en las universidades públicas autónomas: la rendición de cuentas y la transparencia se han convertido ya en dos características básicas para la buena marcha de las instituciones. Y la cuestión no sólo se refiere a la honestidad en el manejo de los recursos, sino también a la ejecución de programas en que se cumpla a cabalidad con los objetivos y metas ahí consignados.

Un tercio de las solicitudes de información que recibe IFAI están relacionadas con instituciones públicas de educación superior. Reconocido el hecho, el año pasado el Instituto y la ANUIES suscribieron un convenio por medio del cual se pretenden ampliar y afinar los procesos de transparencia en el régimen interno de las casas de estudios, así como fomentar la cultura de la transparencia y rendición de cuentas. El convenio fue aprobado de manera unánime y entusiasta por el Consejo Nacional de la Asociación.

Con acciones como éstas, la ANUIES se prepara para continuar demostrando que las instituciones públicas de educación superior merecen la confianza de los gobiernos federal y estatal, así como de los congresos respectivos, para recibir recursos, no obstante las dificultades por las cuales pasa aún la economía nacional y las finanzas públicas.

Tal como ha sido anunciado ya en distintos foros, en los próximos días la ANUIES presentará al Congreso federal su propuesta para introducir en la legislación nacional la figura de presupuestos plurianuales, elemento indispensable para dar certidumbre y fijeza a la acción de las casas de estudios y del sistema en su conjunto.

Las universidades, como organismos de la sociedad y del Estado, desempeñan un papel fundamental en la promoción de los derechos fundamentales de los mexicanos. En ese esfuerzo, la transparencia y la rendición de cuentas son instrumentos indispensables y cada vez más valiosos.

La importancia de las instituciones de educación superior en el fomento de una cultura de los derechos fundamentales en lo general y del régimen de transparencia en lo particular

Eugenio Monterrey Chepov*

Hemos estado acostumbrados durante mucho tiempo a generar una virtualidad paralela a la realidad de las cosas. Una muestra de ello es la experiencia, que data desde los albores del México independiente hasta la fecha, de generar una vida institucional por decreto, sin que en muchos de los casos esa virtualidad sea compatible y, sobre todo, ejecutable en la vida real.

Se ha pretendido, por medio de la norma jurídica y de una indebida concepción del “deber ser”, imaginar que la realidad circundante se ha modificado, que se ha trastocado el mundo del “ser”. O bien, dirían quienes opinan así o por lo menos así lo creen: de manera *ipso jure*, ni siquiera *ipso facto*.

Y no es que por medio de las instituciones jurídicas, el marco normativo y los procesos institucionales, entre otros, no se aspire a encarrilar ciertos trechos de la vida social. Sólo que no es atendible que se pretenda alcanzarlo en un cien por ciento, ya que la realidad supera ese molde normativo, o las conductas y voluntades no han sido debidamente consensadas de manera que se logre uno de los más promisorios acoplamientos en la estructura social: deber ser y ser en la misma sintonía y por las mismas vías de realización.

Una de estas aristas es precisamente el papel que desempeñan las universidades y las instituciones de educación superior en torno a los derechos fundamentales. Con ello, tan sólo se quiere decir que tenemos un catálogo de derechos fundamentales importantísimo, más aún cuando, hará pocos meses atrás, se ha aprobado tan im-

* Comisionado presidente del INFOEM.

portante reforma constitucional en esta materia, que incluye dos principios esenciales:

- El principio *pro homine* que refleja la progresividad de los derechos fundamentales siempre a favor de los individuos como fortalecimiento al valladar que se contrapone a la arbitrariedad y al autoritarismo.
- La cláusula de internación de los derechos humanos previstos en tratados internacionales dentro del orden jurídico mexicano.

Asimismo, a la par de este capítulo de derechos fundamentales, se cuenta con los mecanismos procesales e institucionales que forman el conjunto de garantías de esos derechos subjetivos; dicho en otras palabras, de las llamadas “garantías constitucionales”. Los mecanismos son esencialmente procesales o jurisdiccionales, de protección y eficacia de los derechos de ser humanos.

Al parecer, eso es suficiente para pretender acreditar un Estado de derecho consolidado, pero la realidad es diversa y contrasta con el mundo de lo jurídico, del mal entendido idealismo garantista, porque, aunque contamos con derechos, instituciones y procesos, falta un ingrediente esencial sin el cual el círculo no está acabado: la educación en derechos fundamentales. Y es en este punto donde las instituciones de enseñanza superior desempeñan un papel decisivo.

Durante mucho tiempo y según ciertas ideologías propias de un contexto político imperante, se impartía la clase de civismo. Más allá de las críticas a esos programas de estudios, se retoma con un nuevo aliciente el tema de la educación cívica tras la creación de uno de los más importantes órganos constitucionales autónomos que México tiene y que vino a cambiar la concepción democrática que teníamos: el Instituto Federal Electoral (IFE). Pero, precisamente con la atribución del IFE en materia de educación cívica, se propició en el sector educativo gubernamental el abandono de la enseñanza de valores democráticos y cívicos, sin pensar que el IFE no es una autoridad educativa y que se podría reforzar su papel por conducto de las instancias educativas que para tales fines existen.

Afortunadamente, el tema ha sido rescatado por las universidades y las instituciones de educación superior. Es en ellas donde encontramos los espacios para generar no solamente la transmisión

del conocimiento científico, sino las normas y valores que sustentan la organización social fundamental para la consolidación de un sistema democrático respetuoso, entre otros, de los procesos electorales, de la participación ciudadana y de los derechos fundamentales. Por eso la educación en derechos humanos es una vía para salvaguardar las instituciones democráticas. El apego a la legalidad y el respeto a los derechos humanos a que aspira la sociedad en general son conductas básicas para generar una cultura entre la sociedad que necesita percibir en su justa dimensión la función encargada a los servidores públicos en las instituciones de gobierno y de Estado.

Bien señala María del Rocío García Sánchez, en su artículo “Cultura de respeto a la legalidad a través de la educación en las instituciones de educación superior”: “Las instituciones de educación superior y media superior pueden constituir un sector social sensible al cambio, atraídas a generar una cultura de respeto a la legalidad y a los derechos humanos. El Estado de derecho cobra aquí importancia porque es un reclamo legítimo de las sociedades modernas, que exista un orden jurídico que proteja y regule los derechos de los ciudadanos”.

Una de las vertientes que preocupan a los órganos garantes del derecho de acceso a la información es, precisamente, aprovechar y utilizar esos espacios que las universidades proveen para difundir una educación en derechos fundamentales en lo general, y sobre el régimen de transparencia, en particular.

Me atrevo a afirmar que, en la larga tradición mexicana de las garantías individuales y sociales –por lo demás, terminología ya superada–, el derecho fundamental del acceso a la información vino a ser el nuevo partaguas en la concepción de los derechos fundamentales.

Los argumentos son los siguientes:

- El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental.
- Como tal, y sólo para efectos explicativos, se le puede catalogar como de tercera generación. Eso significa que su ejercicio no requiere más que la simple naturaleza de ser humano, sin ningún otro condicionante o requisito formal, como la nacionalidad, la extranjería, la ciudadanía, la mayoría o minoría de edad, la ubicación dentro o fuera de territorio nacional, la naturaleza política de la información, etcétera.

- Rompe con esquemas que se han arraigado, sobre todo, en los abogados, de tal modo que aún cuesta enorme trabajo comprender el derecho de acceso a la información pública. Por ejemplo, ¿es sacrilegio no exigir que se acredite interés y personalidad jurídicos, ni siquiera identificación a los solicitantes?, ¿es descabellado pensar en la tendencia al anonimato en las solicitudes de información?, ¿es excesivo apartar de las controversias entre solicitantes y sujetos obligados en materia de transparencia las estructuras y procedimientos formalistas de las autoridades jurisdiccionales? En fin, ni sacrilegio ni descabellado ni, mucho menos, excesivo que el derecho de acceso a la información permita tal grado de flexibilidad, pues tan sólo se muestra como lo que es: un derecho fundamental de tercera generación que no necesita ficciones jurídicas ni procesales para hacerlo realidad.

Esta naturaleza flexible, *pro homine*, no debe ser inculcada por la fuerza de la norma legal ni por medio del respeto y hasta temor institucional hacia la autoridad garante, sino como parte de la educación universitaria, como un valor democrático de todos los días, inherente, sin extrañezas ni sorpresa.

Si en la forma cotidiana de pensar del ciudadano, del servidor público, del gobernante, del administrado, va implícito que hay un cúmulo de derechos fundamentales garantizados por medio de procesos e instituciones, y que no son necesarias en primera instancia para resguardar el respeto y ejercicio de éstos, se habrá consolidado la cultura democrática de los derechos fundamentales.

La educación superior ha dado sobradas pruebas de su viabilidad a lo largo de los siglos y de su capacidad para transformarse y propiciar el cambio y el progreso de la sociedad.

¿Por qué no encauzar la cultura de la legalidad, el respeto a los derechos fundamentales, la participación ciudadana y la vida democrática en la cátedra universitaria, en la palestra del profesor, en el aula del estudiante, en suma, en el programa de estudios de escuelas y facultades de enseñanza superior?

Esta preocupación y este deseo no es sólo a título personal ni dentro de un contexto nacional, se trata de una muy justa y legítima aspiración internacional. Así, a guisa de ejemplo, en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La Educación Superior en el

Siglo XXI, Visión y Acción, celebrada en París en 1998, se retomó lo siguiente:

En nuestra sociedad global, compleja y sometida a rápidos cambios, la educación superior debe contribuir a la edificación de la paz basada en un proceso de desarrollo, así como en la equidad, la justicia, la solidaridad y la libertad. Para alcanzar este objetivo, el acceso en función del mérito, la renovación de los sistemas y las instituciones y el servicio a la sociedad, sin olvidar el estrechamiento de los vínculos con el mundo del trabajo, deben ser el fundamento de la renovación de este nivel de la educación. Para ello, la educación superior debe gozar de autonomía y libertad ejercidas de forma responsable.

[...]

También hay que recordar [...] que la educación superior se halla frente a un auge de la democratización y a un reforzamiento del Estado de derecho en casi todas las sociedades. Es indiscutible la función que cumplen la educación en general y la superior en particular en el progreso y la preservación de la democracia, y en la formación de los jóvenes y los adultos en materia de ciudadanía democrática.

La Declaración Universitaria a Favor de una Cultura de los Derechos Humanos suscrita, entre otros, por la ANUIES, señala en sus dos primeras declaraciones:

Primera: Promover la cultura, defensa y promoción de los derechos humanos en las tareas sustantivas de docencia, investigación, extensión y divulgación de las universidades e instituciones de educación superior cualquiera que sea su carácter o naturaleza.

Segunda: Proponer la revisión y la incorporación en los planes y programas de estudio en las universidades e instituciones de educación superior de la temática referente a los derechos humanos, así como definir y realizar en las mismas, investigaciones teóricas y aplicadas, en esta materia.

El papel de las instituciones de enseñanza superior en el tema supone, asimismo, fomentar no sólo una teoría sobre los derechos fundamentales, sino su difusión en torno a su naturaleza justiciable.

Precisamente, el derecho de acceso a la información como parte de ese conglomerado de prerrogativas y facultades a favor de los

particulares, ante el incumplimiento o violentación del mismo, no quedará en una simple esfera programática inexigible. Por el contrario, es justiciable, puesto que cuenta con garantías jurisdiccionales de protección, pues por el hecho de que exista un esquema flexible ante los órganos garantes de transparencia, queda salvaguardado el derecho de los individuos a acudir a las instancias del Poder Judicial mediante el juicio de amparo.

Cabe aclarar que por justiciabilidad entendemos, más que un reconocimiento a la competencia de jueces y tribunales para dirimir controversias, una característica de exigibilidad de los derechos fundamentales. Bien nos enseña don Pablo Latapí Sarre al hablar de justiciabilidad y exigibilidad de los derechos, y en especial del de educación que:

En la bibliografía sobre este tema se manejan dos términos: exigible y justiciable; sus significados son semejantes pero con matices diferentes. La justiciabilidad respecto a un derecho significa que puede ser invocado ante los tribunales y ser objeto del sistema judicial. La exigibilidad, en cambio, es un concepto más amplio que incluye, además de las medidas judiciales, otras de carácter legislativo, político, administrativo o social, conducentes a hacer eficaz ese derecho.

Dicho de otra forma, que no se quede en el ideario del pensamiento revolucionario francés, que no se quede como simple letra impresa carente de vida en la norma constitucional, que no permanezca estéril en el programa de gobierno. Por el contrario, que se muestre como realidad viva, eficaz y ejercitable. Por ello, el acceso a la información, sin perjuicio de la instancia amparista que le supone, cuenta con su propia justiciabilidad o, mejor dicho, con su naturaleza de exigibilidad compatible con su flexibilidad: un órgano garante ad hoc que con procedimientos sencillos y rápidos garantiza la oportunidad en la entrega de la información solicitada.

No me queda más que concluir que lo antes dicho tiene amplio respaldo en la corriente del garantismo, en la cual Luigi Ferrajoli nos abre los ojos a la manera en que podemos comprender el respeto de los derechos fundamentales desde la perspectiva de una democracia formal y de una democracia material. Corresponde la primera a ese positivismo kelseniano, durante mucho tiempo criticado: es democrático que las leyes, las normas jurídicas se creen mediante

procesos previamente establecidos para la creación normativa, que estén a cargo de órganos colegiados, plurales y que representen una mayoría política electa democráticamente. Pero, en primera instancia, esas mayorías democráticas deben respetar en los contenidos (no sólo en los procesos) la sustancia democrática reflejada en los derechos fundamentales. De no ser así, en una segunda etapa un órgano garante (esencialmente jurisdiccional o con atribuciones de ese tipo) corregirá la decisión de la mayoría al establecer como límite la existencia de esa democracia material que son los derechos fundamentales y la dignidad humana implícita en ellos.

Y, precisamente, esa corrección que puede hacer un juez, un tribunal, e incluso un órgano garante de transparencia, es de naturaleza democrática, a pesar de los pesares de la mayoría.

Los desafíos de las IES: de la docencia e investigación a la propuesta de políticas públicas en EDH

Gloria Ramírez Hernández*

Como los derechos humanos y las libertades fundamentales indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.

PROCLAMACIÓN DE TEHERÁN, 1968.

La defensa de los derechos humanos, así como su promoción, nunca ha estado ausente del quehacer de la universidad ni de sus miembros. Sin embargo, su estudio integral como sujeto de preocupación académica ha sido parcelario y, en ocasiones, reducido a ciertas disciplinas.

Actualmente, se puede afirmar que se ha superado la visión tradicional que considera los derechos humanos exclusivamente dentro de los ámbitos o disciplinas jurídicas o teológicas.

En los 50 años transcurridos desde que el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó solemnemente la Declaración Universal de Derechos Humanos, se han producido cambios políticos, sociales, ideológicos y culturales que han incidido de manera profunda e incuestionable en el concepto de los derechos humanos en relación con su protección y garantía por el derecho nacional e internacional y, respecto a la realidad de su vigencia y respeto efectivo en el mundo. Esta evolución, sin em-

* Coordinador de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

bargo, no ha impedido su creciente violación en los sectores, grupos y pueblos excluidos del llamado “proyecto de la modernidad”. Uno de los efectos de esta situación ha sido la expansión de sus contenidos y la creciente demanda de parte de la sociedad civil contra la impunidad, y a favor de su respeto y vigencia.

La preocupación académica por considerar los derechos humanos como objeto de estudio, de docencia y de investigación es reciente. Sin embargo, hoy se afirman desde un enfoque integral e interdisciplinario, y se constituyen como objeto teórico específico y elemento esencial de la ética política de nuestras sociedades, el cual interpela a las instituciones de educación superior, a los grupos sociales y al Estado, así como las relaciones entre ambos.

Así, la universidad ante el saber de los derechos humanos tiene la responsabilidad y el desafío de ofrecer nuevos enfoques, discutir sobre su campo teórico-conceptual y epistemológico, analizar la manera de integrarlos al currículo y proponer las modalidades y metodologías de su promoción y enseñanza. Este desafío no se limita a las formas de aproximación a dicho saber, sino que incluye un análisis de cómo se construye social e históricamente.

Ante el extenso uso y abuso de los derechos humanos, es importante distinguir y comprender la relevancia de conocerlos y ubicarlos en la historia como un producto de la misma, sujetos a debate y a la disputa entre gobernantes y gobernados.

A pesar de contar con un supuesto consenso, somos testigos de discursos y actitudes que pretenden atacar los avances que la sociedad ha logrado en la promoción y defensa de los derechos humanos. En ocasiones se manipula su esencia con fines políticos e ideológicos. Así, se alude a ellos para justificar lo sujeto al derecho y su contrario, lo justo y lo injusto, lo relativo a intereses sectarios o individuales, o bien, la razón de Estado contra los derechos de la ciudadanía.

Hoy se hace necesario y urgente definir el esquema analítico-conceptual que permite un conocimiento del objeto de estudio y la producción de interpretación adecuada para su análisis. Es decir, se hace necesario delimitar conceptos; fundamentar supuestos; proponer categorías de análisis; identificar los alcances, actores y actrices involucrados y la manera como estos derechos se relacionan con las tareas, funciones y responsabilidades que competen a los diversos grupos sociales y al Estado.

Es decir, hace falta fundamentar los derechos humanos y concebirlos en su integridad y en su indivisibilidad, sin favorecer ningún derecho en detrimento de otro. Pensar en ellos desde su complejidad, conscientes de que constituyen un saber multidimensional, difícil de aprender y delimitar para su comprensión y análisis.

En este marco, el peor servicio que se puede hacer a la causa de los derechos humanos es ocultar sus contradicciones, encubrir las ambigüedades, silenciar los conflictos, esperar que sólo la práctica legitime nuestro actuar. No se puede reivindicar el respeto a los derechos humanos y reconocer un solo discurso, cerrarse al diálogo o considerar que con buenas intenciones y buenos deseos es suficiente para consolidar esa cultura.

Ante estas posiciones surge la necesidad de apoyarnos en información, en argumentos sólidos y en el estudio de la fundamentación de los derechos humanos. Es necesario sustentar sólidamente su importancia, demostrar el proceso de su construcción histórica y su relevancia en un Estado de derecho. Esto nos lleva, en consecuencia, a la necesidad de defenderlos, respetarlos y promoverlos. Este conocimiento de los derechos humanos surge desde diferentes disciplinas: abarca la historia, su fundamento filosófico, político, social, etcétera.

Lo anterior nunca debe ser en detrimento de un conocimiento profundo de la realidad cotidiana ni de las vivencias de los diversos protagonistas de la conquista de los derechos humanos, sin olvidar revisar la historia de los vencidos, de los que no aparecen en los libros de historia; la historia de las luchas perdidas, de las muertes sin sentido; la historia de las exclusiones y de los excluidos, incluso la historia de los prescindibles de la posmodernidad.

Los derechos humanos, nos dice Peces Barba, filósofo español, son un producto histórico del mundo moderno que surge progresivamente en el tránsito a la modernidad... Y, añade, la persona reclamará su libertad religiosa, intelectual, política y económica en el paso progresivo desde una sociedad geocéntrica y estamental a una sociedad antropocéntrica e individualista.²²

A lo largo de la historia han existido y existen diversas corrientes de pensamiento y de posiciones teóricas en torno a los derechos

²² G. Peces Barba, *El derecho positivo de los derechos humanos*, Madrid, Debate, 1987.

humanos. Éstas varían en función del paradigma de la época, corrientes de pensamiento, autores, contextos, cultura, etcétera.

El debate en torno a la fundamentación de los derechos humanos no es nuevo, incluso se renueva constantemente. A las posturas tradicionales entre iusnaturalismo y iuspositivismo se agregan otras corrientes de pensamiento conocidas como fundamentación ética. Desde luego, éstas incluyen a su vez otras concepciones o variedad de posturas que existen en cada una de las corrientes mencionadas.

Fundamentar es buscar las últimas razones, significa aportar elementos racionales de análisis sobre un fenómeno o situación determinada, más allá de la mera justificación o de la explicación. E. Garzón Valdés considera que explicar es dar argumentos que den cuenta de la modificación y, en general, de las circunstancias que rodean una acción. Mientras la explicación se da en un plano descriptivo, y sus enunciados entonces pueden ser empíricamente comprobables y es posible predicar su verdad y falsedad, justificar, para este autor, es dar buenas razones para fundamentar la bondad de una acción, expresada en un enunciado, apelando en ocasiones a normas sobre las cuales no es posible predicar su verdad o falsedad.

La importancia de fundamentar se articula con el problema de la definición clara de nuestro objeto de estudio. Así como fundamentar es importante, hoy conocer el concepto de derechos humanos es un ejercicio indispensable. La aproximación sobre el cómo conceptualizar estos derechos ha llevado a confundir, en ocasiones, diversos términos, como derechos naturales, libertades individuales, garantías individuales, derechos ciudadanos, derechos fundamentales, etcétera.

El debate ante esta multiplicidad de términos no debe ser un ejercicio meramente conceptual. Al hablar de una cultura y una educación en derechos humanos es importante conocer el significado de cada concepto y develar supuestos teóricos, políticos e ideológicos que cada término conlleva.

Se trata, en definitiva, de contemplar los derechos humanos desde una perspectiva no dogmática y no idealista, pero sí crítica, como señala Manuel Atienza. Este autor sostiene que es necesario reconocer que una primera ambigüedad del término deriva de que en ocasiones se utiliza para referirse a facultades derivadas de las normas

que forman parte del derecho positivo (nacional e internacional), mientras que en otros supuestos el universo es moral.²³

Para Atienza, la ambigüedad se relaciona con la tendencia a utilizar expresiones distintas en cada caso. Así, en general, al hablar de derechos fundamentales, derechos públicos, subjetivos o de libertades públicas, parece que se trata de facultades reconocidas por las normas jurídicas, mientras que, cuando se habla de derechos humanos o de derechos naturales parece que se trata de valores o que se hace abstracción de esta circunstancia. Mientras la ambigüedad es una dificultad que afecta, por así decirlo, a los términos y es relativamente fácil de solucionar, la vaguedad es otro de los defectos congénitos del lenguaje y considerablemente más grave en cuanto afecta a los conceptos. Hoy en día, hay tantas interpretaciones de los derechos humanos como ideologías, al grado de que puede hablarse de una pérdida del concepto.²⁴

Eusebio Fernández señala que la necesidad de contar con un lenguaje preciso, coherente y bien construido es una exigencia en cualquier tipo de conocimiento científico y, como tal, es directa su aplicación al problema de la elaboración de una teoría de los derechos humanos.²⁵

Así, por ejemplo, para Gerhard Oestreich, el concepto de derechos humanos está estrechamente ligado al que se tenga sobre el ser humano y, a su vez, el tema del ser humano depende de la filosofía, de la religión y de las transformaciones de la vida en los ámbitos social, político y económico. Para Oestreich, los derechos humanos son innatos, inalienables, imprescriptibles e independientes del Estado. En consecuencia, esta caracterización los convierte en derechos naturales, lo cual es fuente, para muchos autores iusnaturalistas, del origen de los derechos humanos. Oestreich afirma que los derechos humanos son diferentes de los derechos fundamentales, los cuales se encuentran inscritos en la Constitución.²⁶

²³ Manuel Atienza y Ruiz Manero, *Marxismo y filosofía del derecho*, México, Fontamara (Biblioteca de Ética, filosofía y política), 1993, p. 15.

²⁴ Manuel Atienza, *Marx y los derechos humanos*, Madrid, Mezquita, 1983, p. 2.

²⁵ Eusebio Fernández, "El problema del fundamento de los derechos humanos", en *Anuario de derechos humanos I*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos-Facultad de Derecho-Universidad Complutense, 1981, p. 76.

²⁶ Gerhard Oestreich, "La idea de los derechos humanos a través de la historia", en Gerhard Oestreich y Karl-Peter Sommermann, *Pasado y presente de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 26.

Para los positivistas sólo existe aquel derecho que se encuentra reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. El debate tradicional entre positivistas y iusnaturalistas no se ha terminado y tiene diversas modalidades que, en ocasiones, se complementan, pero en otras se contradicen.

Antonino Pérez Luño nos presenta una de las definiciones más aceptadas por aquellos que desean alejarse de definiciones formalistas, tautológicas o teológicas: los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, y deben ser reconocidas positivamente por los lineamientos jurídicos nacionales e internacionales.²⁷ Esta definición delimita los contenidos del término, reconoce los derechos humanos como anteriores al derecho, no es tautológica y es concreta.

Algunos autores nos hablan de los derechos humanos como derechos morales. Carlos Nino es el mejor representante de esta postura. Al respecto, nos dice que los derechos humanos son derechos morales de los que gozan todas las personas morales por el hecho de ser tales, es decir, todos los seres con capacidad potencial para tener conciencia de su identidad como titular, independientemente de intereses, y para ajustar su vida a sus propios juicios de valor.²⁸

Javier Muguerza, al analizar el concepto de derechos humanos, cuestiona también su fundamento y sus diversas concepciones. Este autor subraya la necesaria búsqueda de una justificación racional, ni emotiva ni intuitiva, una justificación que en última instancia nos proporcione argumentos para protegerlos mejor y exigir su cumplimiento.

Así, tras estudiar las posturas universalistas, consensualistas y otras en torno a la fundamentación, Muguerza opta por lo que podríamos llamar “sentido contrario” y propone la fundamentación desde el disenso, a través de lo que denomina “la alternativa del disenso”. Sostiene que la fenomenología histórica de la lucha política por la conquista de los derechos humanos, en cualquiera de sus modalidades conocidas, parece haber tenido algo que ver con el disenso

²⁷ A. Pérez Luño, *Derechos humanos. Estado de derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 45.

²⁸ Carlos Nino, *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Paidós, 1984, p. 45.

de individuos o de grupos de individuos respecto a un consenso anterior, generalmente plasmado en la legislación vigente que les negaba de uno u otro modo su pretendida condición de sujetos de tales derechos.²⁹

En este sentido, el autor afirma que detrás de todos y cada uno de los documentos que precedieron la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se encuentran las luchas reivindicativas que acompañaron el ascenso de la burguesía en los siglos XVI, XVII y XVIII, y el movimiento obrero de los siglos XIX y XX. De la misma forma que después de 1948 se encuentran las luchas anticolonialistas, así se encuentran quienes encabezan hoy en día las luchas de los diversos movimientos sociales. Las luchas son, en consecuencia, según Muguerra, más un resultado del disenso que del consenso. De tal manera, afirma este autor, que la lucha por los derechos humanos no es irónicamente otra cosa que la lucha contra múltiples formas de alienación que el hombre ha conocido y ha padecido.³⁰

Hay, como hemos visto, diferentes enfoques y conceptos, y es necesario conocer la postura que defiende cada concepto y, con éste, su posición ideológica. No hay que confundir la ambigüedad con la simpleza. El estudio de los derechos humanos debe manejar un lenguaje claro, preciso, coherente. Estar a la altura de este conocimiento es un deber de todo universitario. El estudio, como la *praxis* y la defensa de los derechos humanos, nos exige claridad y rigor en su tratamiento; la lucha, el respeto y la vigencia de los derechos humanos necesitan este debate de fondo para avanzar.

“La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el conocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.”

Declaración Universal de Derechos Humanos

Hoy, el problema de los derechos humanos ha adquirido la legitimidad que le permite formar parte de la agenda nacional e internacional y que no está exenta de contradicciones y de usos políticos e ideológicos que deben invitarnos a una profunda reflexión. Si

²⁹ Javier Muguerra, “La alternativa del disenso”, en J. Muguerra et al., *Fundamentación de los derechos humanos*, Madrid, Debate, 1987, p. 44.

³⁰ *Ibidem*, p. 45.

el concepto nos mostró algunas de sus diversas aproximaciones, el debate en torno a los mismos suscita también varios tratamientos que encontramos en la actualidad:

1. El antiguo debate, aún no concluido, sobre la universalización de los derechos humanos, que los considera como un producto de Occidente, donde el individualismo y las tesis liberales favorecen posiciones etnocentristas. La defensa de los derechos humanos se reduce aquí a una definición mínima de derecho a la vida, de las condiciones de vida, para lo cual se favorecen doctrinas que tienden a renovar su legitimación por el “derecho natural” y el liberalismo fundador.

Esta argumentación sostiene que los derechos humanos individuales, postulados por el mundo occidental, son ajenos a los valores culturales de los pueblos, incluso acusa a los países occidentales de identificar su defensa con la de los valores occidentales a través de una nueva ideología, más sutil e insidiosa, que algunos califican como “la revancha de Occidente” o un “ajuste de cuentas” con su mala conciencia, manchada de colonialismo y fascismo; menciona que esta especie de “nuevo occidentalismo” se alimenta del fracaso de los modelos socialistas y desarrollistas del Tercer Mundo.³¹

2. Otra postura argumenta que, a pesar de que la primera expresión formal de los derechos humanos se haya generado en Occidente, la posterior evolución se basa en su carácter universal y representa una conquista de la humanidad. En este sentido, se opone a los intentos de “relativizar” los derechos humanos, lo que tiende a debilitarlos, ya que se refieren a todos los seres humanos, sin distinción del tipo de sociedad o cultura a la que pertenezcan.

Para ciertos autores, el fenómeno de universalización/internacionalización de la cuestión de los derechos humanos es,

³¹ René Gallissot y Michel Trebitsch, “Les Droits de l’homme comme idéologies de l’homme blanc?, comme religion ou comme pratique sociale?”, en *L’Homme et la Société, Les Droits de l’Homme et le nouvel occidentalisme*, nouvelle série, núms. 85-86, Paris, 1987, pp. 7-11.

evidentemente, un proceso no concluido. Un asunto abierto al futuro.³²

3. Resulta importante, por otra parte, hacer una relectura de las tesis que Marx expusiera sobre los derechos humanos, y a quien se le acusa de haberlos banalizado. Para Marx, los derechos del hombre traducen una situación en la cual no se trata del hombre como ciudadano, sino del hombre burgués que es considerado como el hombre “real y verdadero”. Tales derechos no son derechos generales que el hombre posee como ser colectivo, se trata más bien de “privilegios” del “hombre egoísta”, “separado del hombre y de la colectividad”. La crítica de Marx al individualismo se inscribe en un análisis de la revolución burguesa.

Preeminencia de los derechos humanos del hombre sobre los del ciudadano y reducción de los derechos del hombre al derecho a la propiedad son dos razones fundamentales que explican la crítica de Marx a los derechos del hombre, “aunque él los defendió toda su vida y reclamó su beneficio para los oprimidos, los judíos, los cristianos, los negros”.³³

4. Hay también argumentos que pugnan por el “relativismo contemporáneo” y subrayan que los derechos humanos no se oponen al “derecho a la diferencia”; es decir, el derecho de cada pueblo (o minoría) de afirmar, defender, salvar o recuperar su especificidad cultural. Lo anterior se sitúa en una perspectiva democrática y pluralista, contraria a la universalidad y a la marginación: la reivindicación de identidad.³⁴ El “relativismo contemporáneo” favorece la búsqueda de aspectos de conciliación entre derechos humanos y la relatividad de las culturas.

³² Véase Héctor Gros Espiell, *Estudios sobre derechos humanos*, IIDH, 1985.

³³ Jean P. Joubert, “Marx et les droits de l’homme”, en *Les droits de l’homme et la conquête des libertés*, Bicentenaire de la Révolution Française en Dauphine, Grenoble-Vizille, PUG, 1988, p. 106; véase Karl Marx, “La cuestión judía”, en Karl Marx y Ruge A., *Los anales franco-alemanes*, Barcelona, Martínez Roca, 1970, pp. 223-257.

³⁴ Véase Sélim Abou, *Cultures et droits de l’homme*, Pluriel, Hachette, 1992.

5. Con algunas ideas de las posiciones anteriores, se presenta otra postura, en forma de una “visión de consenso, desprovista de contradicciones internas. Ausencia o tendencia a no establecer relación entre derechos individuales y derechos sociales, y los derechos de los pueblos, de las mujeres, de las minorías étnicas, culturales, sexuales, etcétera”. Esta visión permite ocultar las relaciones de dominación y explotación entre clases y entre naciones que no dejan de ser el centro de nuestra realidad histórica. Este argumento considera peligrosa e inútil toda práctica contestataria o revolucionaria y, además, deja de lado una dimensión histórica y política esencial: la obtención de derechos ha sido producto de luchas y rupturas del orden establecido.

En esta “visión de consenso” se renueva el “Estado árbitro”, es decir, el “Estado de derecho” como instrumento esencial de garantía de los derechos humanos. El delicado equilibrio entre el Estado y el individuo y la realización de su función de garante de los derechos humanos se lograría, entre otros medios, a través de la multiplicación de instancias estatales o paraestatales.

Ahora bien, la complejidad de la temática se ha nutrido con la relación intrínseca entre democracia y derechos humanos; sus usos políticos e ideológicos suscitan numerosas controversias.

Rodolfo Stavenhagen proporciona algunos ejemplos de gran actualidad. El derecho a la vida, el más fundamental de los derechos humanos, es violado en muchos países en nombre de la “seguridad nacional” o del “bienestar colectivo”. Se priva a los individuos de su vida o libertad, aun cuando no se les compruebe delito alguno (salvo el de existir o pensar).³⁵

El conflicto entre derechos colectivos e individuales se ha agudizado. El auge de los nacionalismos pone en evidencia el conflicto entre legítimos derechos humanos de una minoría nacional por su autodeterminación y los derechos que defiende el Estado en nombre de su soberanía e integridad territorial. “La autodeterminación

³⁵ Véase Rodolfo Stavenhagen, “Los derechos humanos de las minorías culturales”, en *Diálogos*, núm. 117, mayo-junio, 1984, pp. 48-52.

de unos es la subversión para otros, y el principio universal, hermosamente inscrito en las resoluciones de las Naciones Unidas, se vuelve en la práctica objeto de luchas, conflictos y discordias”.³⁶

En este marco, nada más revelador que la situación de los indígenas. Víctimas ancestrales de esta situación, los pueblos indios han conocido el genocidio, el etnocidio, la asimilación e integración forzada y la violación de sus derechos humanos más elementales. En el informe anual del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez se muestra de manera fehaciente que los indígenas, junto con los campesinos, continúan siendo los grupos más vulnerables.

La información señala un hecho: la constante violación a los derechos humanos de los indígenas, víctimas de asesinatos, amenazas, despojos y marginación. Estas violaciones las han sufrido en el marco de conflictos agrarios, en el contexto de la lucha contra el narcotráfico, en las luchas reivindicativas o en la defensa de sus costumbres y tradiciones. Los gobiernos federal, estatal, municipal y los grupos de poder regionales, locales, caciques y pistoleros, son señalados como los agresores normalmente impunes.³⁷

A 500 años de la Conquista, en enero de 1992 los pueblos indios obtienen el reconocimiento de que la nación mexicana tiene una comisión pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta reforma al artículo 4º constitucional, ¿corresponde, sin embargo, a la práctica y a las demandas de los pueblos indígenas? Nada más lejos todavía.

La búsqueda de una solución a la llamada cuestión ético-nacional es un desafío sociopolítico prioritario.

El saber de los derechos humanos está abriendo espacios en las instituciones de educación superior, ya no en forma parcelaria, sino cada vez más integralmente. Este debate no se reduce a justificarlo como objeto de estudio ni a conocer su fundamentación filosófica-política, sino a la fijación de unos objetivos más simples y no por eso menos complejos: cómo protegerlos, cómo conocerlos, cómo enseñarlos.

³⁶ *Idem.*

³⁷ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., *Los derechos humanos en México. Informe anual*, 1992, México, p. 76.

El progreso social y el desarrollo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y deben asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social (Declaración sobre el progreso social y el desarrollo en lo social, 1969).

Derecho de acceso a la información y la gestión universitaria: la experiencia de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Javier Sánchez Carlos*

Las universidades han sido, desde la concepción medieval del *universitas* o *universitate* (comunidad o corporación) hasta la napoleónica, espacios privilegiados de reflexión donde confluyen ideas, críticas y propuestas. Las universidades representan la más alta expresión de la generación y transmisión del conocimiento, sin lugar a dudas la actividad emblemática de la especie humana. Ante una sociedad cada vez más pendiente del ejercicio de las atribuciones de las instancias públicas (y, por supuesto, del ejercicio de los recursos públicos), todo orden de gobierno se ve obligado a evidenciar en su actuación no solamente legalidad por lo que toca al ejercicio de sus atribuciones, sino honestidad y racionalidad en el uso de recursos, que permita no solamente “saber” sino influir y condicionar el actuar de las instancias públicas. El derecho de acceso a la información (DAI), definido por sus alcances en cuanto a la posibilidad de acceder efectivamente a la información proporcionada por los medios de comunicación, así como a la que obra en poder (temporal, limitado) de las instituciones públicas, es un paradigma que condiciona y obliga a reflexionar sobre la gestión pública, su evaluación, evolución y resultados. El DAI es pues, una condición que racionaliza la gestión pública. Pudiera considerarse que el mayor beneficio del ejercicio de este derecho es la relación que se establece entre quien “pregunta” y quien está obligado a responder para coadyuvar con las instancias gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas. Con una postura incluyente y de apertura, los sujetos obligados por las leyes de transparencia y acceso a la información pública podrán encontrar en las “preguntas” las respuestas que enriquezcan su interactuar con

* Rector de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

la sociedad. El DAI debe desarrollarse en armónica congruencia con el resto de los derechos humanos consagrados en el sistema jurídico, con sus límites naturales en la utilidad y beneficio público y el respeto a la autodeterminación informativa de las personas; de esta forma, se advierte el papel relevante del DAI como derecho instrumental para proteger y ejercer el resto de los derechos humanos.

Rendición de cuentas y universidades

Las universidades públicas no son ajenas a los mecanismos de rendición de cuentas, sino que se convierten en actores privilegiados en la definición de los mismos, al detentar por disposición constitucional el atributo de la autonomía. Su propia naturaleza, como centros de búsqueda de la verdad, obliga, en el diseño de dichos sistemas, a garantizar el fortalecimiento de la institucionalidad y el adecuado ejercicio de los recursos que integran su patrimonio. Los mecanismos de rendición de cuentas en las sociedades occidentales han intensificado y diversificado su presencia en el entramado de la relación sociedad y gobierno; su principal característica es que forman un nexo indisoluble entre legitimidad y buen gobierno. Otro rasgo adicional es que esos mecanismos se orientan no sólo al ejercicio de los recursos públicos, sino a los resultados obtenidos en la gestión pública. Es decir, no sólo importa saber cuánto y cómo, sino también “qué tan bien haces lo que debes de hacer”. Sin ser ajenas a estos mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión del ejercicio de sus recursos, el reto más importante para las universidades está en la evaluación del principal objetivo de nuestras instituciones: la actividad académica en la generación y difusión del conocimiento. Esto ha generado un intenso esfuerzo por evaluar las actividades académicas para asegurar su calidad, con la implementación de esfuerzos homogéneos en el sistema educativo nacional que permitan ofrecer una educación superior de calidad que corresponda a la responsabilidad otorgada en la administración de los recursos que componen el patrimonio universitario. La Contraloría Social³⁸ constituye una práctica de transparencia y de rendición de cuentas que se convierte en un mecanismo de los be-

³⁸ Conforme a lo dispuesto por el art. 69 de la Ley General de Desarrollo Social.

neficiarios para que, de manera organizada y con la herramienta del DAI, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos federales asignados al Programa del Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes), así como al Programa del Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)³⁹ y al Programa del Fondo del Mejoramiento del Profesorado (Promep). Es necesario destacar la enorme repercusión que tienen dichos programas en el desarrollo de las actividades universitarias y el efecto de evaluación y supervisión sistemática en relación con el cumplimiento de metas y la obtención de resultados en el universo de las actividades institucionales. En el marco de la congruencia orgánica institucional, así como del compromiso con los mecanismos de rendición de cuentas en nuestra institución, las actividades de la Contraloría Social se han encomendado a la Unidad de Transparencia Universitaria para favorecer así la implantación de mecanismos de vigilancia que permitan conocer el destino y la efectividad de los recursos públicos (en este caso, de origen federal); en este rubro el diseño y la implementación de los programas institucionales de la Contraloría Social favorecen sin lugar a dudas las prácticas de rendición de cuentas en nuestra universidad a partir del ejercicio del derecho de acceso a la información.

La transparencia en el estado de Chihuahua y la UACJ

A raíz de la reforma constitucional en el estado de Chihuahua, reconocida nacionalmente como una de las más innovadoras y comprometidas en el sistema jurídico nacional, se incorporó a la cúspide del sistema jurídico, como garantía constitucional, el derecho de acceso a la información. El Constituyente permanente de nuestro estado lo reconoció como derecho fundamental, lo que favorece los mecanismos de rendición de cuentas en nuestra entidad. Una vez modificada la Constitución, y expedida la legislación reglamentaria, se inició un proceso de modificación de estructuras y prácticas institucionales (y en muchas ocasiones de ideología y de actitudes,

³⁹ Para el ejercicio 2011, dichas actividades (Fomes y FIUPEA) habrán de unificarse en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, en términos de la Guía Operativa del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

quizá las más difíciles de llevar a cabo) de forma tal que permitieran dar cumplimiento y respetar el ejercicio de los nuevos derechos. Nuestra institución, como otras, hubo de recurrir a la reingeniería institucional y a fructíferos procesos de capacitación. Una vez constituido el Comité de Información y la Unidad de Información,⁴⁰ esta casa de estudios, por disposición de su máximo órgano de gobierno, estableció la Unidad de Transparencia Universitaria, instancia integrada en su mayoría por personal jurídico especializado en el derecho de acceso a la información,⁴¹ lo que permitió la centralización de las acciones universitarias en materia de transparencia y favoreció la coordinación con los diversos actores institucionales que participan en el cumplimiento de las obligaciones en la materia. Es necesario señalar que esta institución educativa, como espacio de generación del conocimiento y la difusión cultural, ha incorporado a su práctica académica la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales con la sensibilización sobre el tema de la transparencia a los alumnos de nuevo ingreso (misma que se lleva a cabo desde 2008, y de manera obligatoria, por acuerdo del H. Consejo Universitario, desde 2009). Esto ha permitido transmitir conocimientos y habilidades básicas a casi 6 000 estudiantes de esta universidad, distribuidos en los diversos lugares del estado⁴² en los que tenemos presencia. Inserta ya como una práctica institucional en esta casa de estudios, la gestión del acceso a la información y la protección de datos personales ha seguido el modelo de la autogestión en el acceso a la información, con la puesta a disposición para que el usuario “navegue” libremente en los repositorios institucionales. El Portal de Transparencia se ha enriquecido

⁴⁰ Ambos en términos de los artículos 16 y 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

⁴¹ El personal jurídico se compone primordialmente por jóvenes egresados del programa de la Licenciatura en Derecho, quienes participaron de un intenso programa de capacitación y desarrollo de habilidades profesionales, lo cual ha favorecido la percepción e instrumentación de las actividades en materia de transparencia y acceso a la información en nuestra institución.

⁴² Es oportuno hacer notar que las divisiones multidisciplinarias de esta universidad, ubicadas en la ciudad de Nuevo Casas Grandes y de Cuauhtémoc, tienen una fuerte presencia regional y reciben estudiantes de las zonas noroeste y centro-oeste del Estado (llamada Sierra Babicora, part e baja de la Sierra Tarahumara, respectivamente), “diseminando” así esas habilidades, mismas que pudieran favorecer el ejercicio de ese derecho en sus comunidades de origen.

con información de diversa naturaleza que da cuenta no sólo de la gestión de la información pública de oficio, sino que refleja de manera ágil el quehacer institucional. Si bien el comportamiento de los datos estadísticos en la presentación de solicitudes,⁴³ así como de visitas realizadas al Portal, pudiera interpretarse como un avance en el modelo de autogestión en el acceso a la información, nuestra institución ha orientado sus esfuerzos a incluir, desde la generación de la información y sistematización en las distintas dependencias universitarias, los criterios establecidos por la ley y las buenas prácticas institucionales en la materia, mismas que facilitarán la construcción de una “supercarretera de información universitaria”. Tenemos la firme convicción de que esta información representa una oportunidad especial para orientar el diseño de nuestro Portal de Transparencia al convertirse en una oportunidad para establecer una nueva “puerta” hacia nuestra universidad, con un diseño ágil, de fácil manejo y orientado al usuario.⁴⁴

Enseñar a preguntar en las sociedades contemporáneas

La difusión de la cultura de la transparencia y la capacitación para el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información se implementaron inicialmente en esquemas tradicionales, principalmente presenciales. Actualmente, gracias a las posibilidades brindadas por las tecnologías de la información y comunicación (TIC), estos esfuerzos se han trasladado a los ambientes virtuales y el Portal de Transparencia de la UACJ se ha enriquecido con el Módulo Virtual

⁴³ El comportamiento de las solicitudes de información ha mostrado una tendencia a la baja, con un total de 122 solicitudes en el año 2007, 55 en 2008, 49 en 2009 y 47 en 2010. En el ámbito de calidad en las respuestas el comportamiento se ha mostrado similar, pues en 2007 se presentaron 11 recursos; en 2008, 7, y en 2009 sólo un recurso de revisión, que fue desechado por el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ichitaip). En 2010 se interpuso un recurso de revisión, en el cual la respuesta otorgada por esta Institución la confirmó el Ichitaip.

⁴⁴ Actualmente, por indicaciones del Comité de Información, la Unidad de Transparencia, se llevan a cabo acciones encaminadas al rediseño del Portal de Transparencia, mismo que habrá de incorporar las ventajas tecnológicas ya implementadas (Módulo Virtual de Asesoría) para que, a su vez, permita desarrollar un Portal intuitivo, de fácil navegación y que incluya criterios que faciliten la accesibilidad a la información (área donde destaca el esfuerzo institucional de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación), así como criterios técnicos de adaptabilidad y soporte tecnológico.

de Asesoría, con el cual se busca facilitar el acceso a la información contenida, tanto en el Portal como en la página *web* universitaria, para brindar asesoría sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información y el ejercicio del *habeas data*. El usuario cuenta con un asesor jurídico en línea, especializado en materia de transparencia y acceso a la información, que le orienta en tiempo real, lo que reduce de manera importante los tiempos para acceder a la información, puesto que, al tratarse de asesoría en línea, el usuario puede hallar (en ocasiones, en cuestión de minutos) la información que se encuentra a disposición de la comunidad por ese medio electrónico. La incorporación gradual de información estadística, de gestión, reportes, informes, formularios, formatos, etc., permitirá al usuario encontrar con facilidad la información que permita el ejercicio pleno de derechos y el cumplimiento oportuno de obligaciones.

En otro ámbito, aun de mayor impacto y alcance, los procesos de difusión de la cultura de la transparencia y la capacitación institucional en materia del derecho de acceso a la información se verán enriquecidos con la utilización de ambientes virtuales en el proceso enseñanza-aprendizaje (AVA), lo que permitirá ampliar los grupos de trabajo, así como imprimir flexibilidad a los procesos de capacitación.

Esta casa de estudios, como parte de una estrategia institucional para establecer mecanismos ágiles que permitan potenciar los alcances de la difusión de la cultura de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a la información, a través de la Unidad de Transparencia Universitaria, promovió la certificación de tres de sus integrantes como docentes en línea. Actualmente, y acorde con el diseño de cursos en ambientes virtuales, se ha obtenido el registro de dos cursos en línea.⁴⁵ Gracias a las características de los ambientes virtuales, y a que el diseño y contenido de los cursos incluirá no solamente a empleados y funcionarios universitarios, sino que estará destinado a la comunidad en general con cursos abiertos, se producirá la diseminación del conocimiento hacia la sociedad en materia de transparencia y acceso a la información pública y será

⁴⁵ La Dirección General de Desarrollo Académico e Innovación Educativa (Dinnova) otorgó el registro a los cursos: Inducción a la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales e Información pública de oficio (Legislación del estado de Chihuahua).

el detonante del derecho de acceso a la información como derecho instrumental del resto de los derechos humanos.

Concebidas como “una combinación dinámica de conocimiento, comprensión, capacidades y habilidades” (PTAL, 2004), las competencias encuentran en el constructivismo el modelo sobre el cual es posible apoyar de manera más eficaz la educación basada en competencias (EBC).⁴⁶ Esta institución educativa ha realizado diversas acciones dirigidas a la inclusión de la metodología de competencias genéricas en el diseño institucional de competencias sello y, luego de una intensa reflexión y trabajo multidisciplinario, se identificaron competencias “académicas, profesionales y sociales contemporáneas relevantes para la formación del estudiante”.⁴⁷ Estas competencias sello se integraron en tres cursos a lo largo de la trayectoria académica del alumno. De esta forma, se han diseñado los cursos sello: Competencias comunicativas, destinado a desarrollar habilidades y competencias en comunicación humana, oral y escrita, perspectiva de género y habilidades informativas; Competencias para el ejercicio de la ciudadanía, destinado a desarrollar habilidades y competencias en diversidad cultural, ciudadanía y democracia y cultura ambiental; y Competencias para el desarrollo humano sustentable, que además de incluir el desarrollo de competencias en desarrollo humano, ética y actitud emprendedora, contempla la formación en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales, lo que favorece la habilitación de todo estudiante de esta universidad como agente activo de una sociedad que promueve el respeto a los derechos humanos y la búsqueda de la gobernalidad democrática.

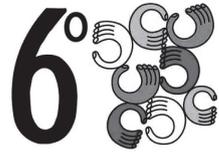
Sin duda, la difusión de una cultura de respeto a los derechos humanos como condición indispensable para el desarrollo armónico de la naturaleza humana entraña uno de los retos de mayor calado en las instituciones de educación superior, pues implica no solamente aportar al fortalecimiento de la cultura de derechos humanos y de la legalidad, a través de sus esfuerzos académicos, sino

⁴⁶ Mabel Bellocchio, *Educación basada en competencias y constructivismo. Un enfoque y un modelo para la formación pedagógica del siglo XXI*, 2ª edición, México, ANUIES/UCOL/UACJ, 2010.

⁴⁷ Si desea conocer más del Programa de Competencias Genéricas Sello de la UACJ para la Formación Integral consulte <http://www.uacj.mx/DINNOVA/Documents/innovacion/Competencias_Genericas_Sello.pdf>.

favorecerla a través del respeto a los derechos humanos en la vida universitaria.

Sólo en el desarrollo pleno del ser humano nuestras instituciones educativas encontrarán el campo fértil y el espíritu dispuesto para la generación del conocimiento. No me resta sino agradecer a los organizadores de este espacio de reflexión (pero también de compromiso) la oportunidad de refrendar el legado y el compromiso del “Apóstol de la Raza”, don Felipe Carrillo Puerto, de no abandonar a quien requiere la educación en derechos humanos, de no abandonar la educación en la libertad.



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011

Mesa II. Segunda parte
El papel de los medios de comunicación
en el fortalecimiento del ejercicio
de los derechos fundamentales

Relatoría de la Mesa II. Segunda parte El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales

*Mariana Lojo Solórzano**

En la segunda jornada de trabajo de la mesa El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales se contó con la intervención de Hugo Morales Galván, director general de Comunicación por los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Salvador Guerrero Chiprés, comisionado del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal; Luis Rolando Yoc Pérez, director de Medición y Resolución de Conflictos en Políticas Públicas de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala; Héctor Villareal Ordóñez, subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación. Gustavo Anzaldo Hernández, consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal fungió como moderador.

Las intervenciones se concentraron en el análisis sobre el derecho a la información desde el punto de vista del trabajo que realizan los medios de comunicación y la manera en que influyen en el ejercicio de la práctica de rendición de cuentas y transparencia, así como su contribución a cultivar una mentalidad más crítica en la ciudadanía. También se abordaron problemas sobre el derecho a la libertad de expresión, en particular las agresiones que ponen en riesgo la integridad personal y la vida de los comunicadores cuando su labor contraviene los intereses de quienes ostentan alguna forma de poder. En el marco de estas preocupaciones, se consideró vital implementar un mecanismo nacional para la defensa de los derechos humanos de las y los periodistas, así como generar leyes y políticas públicas acordes con esta misma intención.

* Asesora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por otra parte, se señaló la necesidad de diseñar mecanismos accesibles y expeditos para usar los servicios que prestan las oficinas de información pública, así como de contar con personal especializado, ya que, de acuerdo con Hugo Morales Galván, dichas oficinas suelen ser un espacio marginal con personas a cargo que carecen de la suficiente jerarquía. Esta idea se fortalece con el balance que llevó a cabo Salvador Guerrero sobre la poca incidencia de solicitudes de información que el InfODF recibe por parte de la población abierta, con lo que parecería que los esfuerzos para contar con esta garantía se perdieran ante la poca respuesta de la ciudadanía.

A la luz de esta problemática, se analizaron dos aspectos. Por un lado, la urgencia de fortalecer las oficinas de información pública como mecanismos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el marco de un Estado democrático de derecho y, por otro lado, a la par que las instituciones fortalecen su eficacia, la necesidad de que la ciudadanía tome conciencia y haga suya esta facultad. Todo ello con la convicción, aún no compartida por todos, de que estas prácticas son ineludibles y deben constituirse en hábitos, en especial si se quiere fortalecer el ejercicio de los derechos fundamentales.

Otro problema, en este mismo contexto, es el de la persistencia de la simulación. Por ejemplo, la toma de decisiones de las élites permanece oculta y, en la mayoría de los casos, también sus motivaciones. Se cumple con ciertos estándares de transparencia, pero al mismo tiempo se protegen intereses de grupo sobre los cuales no se rinden cuentas. Ante esto, los funcionarios públicos desempeñan un papel determinante cuando solicitan información sobre la gestión de sus propias instituciones, ya que son ellos quienes pueden tener elementos claros para detectar los ámbitos de opacidad y simulación con base en las tareas que realizan cotidianamente.

Se señaló la importancia de no confundir rendición de cuentas con ajuste de cuentas, ya que muchos de estos nuevos mecanismos de transparencia pueden abonar a prácticas políticas que, en vez de debatir el ejercicio del poder a través del diálogo y las acciones, recurren a exhibir las malas prácticas para desprestigiar a sus oponentes.

Sumadas estas carencias, se reflexionó sobre los déficits de la democracia en México. Se habló de que en distintos ámbitos de la vida social y política del país nos encontramos con la necesidad de buscar medidas suplementarias para hacer efectivo el Estado democrático de derecho, toda vez que los movimientos de la sociedad

civil organizada ganaron espacios institucionales en su lucha por garantizar el desarrollo pleno y libre de los ciudadanos y aún inciden de manera significativa en el andamiaje jurídico que las sostiene. En este sentido, la consolidación de una democracia real es una asignatura pendiente y, a la luz de la experiencia de los últimos años, se abren espacios para repensar algunos de los paradigmas que se han venido impulsando en aras de satisfacer los objetivos que los hicieron posibles.

El desarrollo de la mesa contó con una perspectiva histórica de la temática a discusión. Luis Rolando Yoc Pérez, de Guatemala, presentó un panorama exhaustivo de las implicaciones del trabajo de los medios en relación con el ejercicio de los derechos humanos y de cómo éstos han ganado terreno en las agendas latinoamericanas, así como los medios han ganado poder en la opinión pública. De ahí que los expositores de la mesa coincidieran en que los medios de comunicación son un gran aliado para fortalecer la cultura de los derechos humanos.

De acuerdo con Yoc Pérez, los derechos humanos representan la base mínima requerida para el desarrollo de la vida humana; ignorarlos, no respetarlos ni garantizarlos significa regresar a un estado de barbarie donde los individuos viven sujetos a la intolerancia con la convicción de la superioridad de unos sobre otros.

En las distintas exposiciones se estableció una relación estrecha entre comunicadores y defensores de derechos humanos. Ambos buscan el ejercicio y la defensa de los derechos humanos, en particular del derecho a la libertad de expresión y a estar informado. En este sentido, los comunicadores devienen defensores de derechos humanos, así como los defensores cumplen labores de comunicación al visibilizar los casos y buscar la verdad.

Ahora bien, sobre el problema de la verdad como un estado absoluto y accesible a todas las opiniones, en el marco de una práctica de imparcialidad para impartir justicia, para informar y construir opiniones críticas, se abrió una discusión sobre los límites de esta pretensión de objetividad. Esto derivó en la indagación sobre las responsabilidades éticas y sociales de los comunicadores y la necesidad de revisar la definición de transparencia, tomando en cuenta que legislaciones estrechas pueden violentar el derecho a la libertad de expresión y que la falta de una normatividad adecuada atenta contra el goce de derechos fundamentales de la ciudadanía.

Por su parte, el representante del gobierno federal ofreció una amplia semblanza histórica sobre cómo se ha tejido la relación entre el poder y los medios de comunicación, donde la información se ha consolidado como un poder en sí mismo y cuyo diálogo con la ciudadanía incrementa su voz y su voto, y agregó que no queda claro si se satisfacen las necesidades y demandas de la población a través de esta interlocución y si el *rating* es un criterio adecuado para garantizar condiciones de autonomía en el ejercicio de los derechos fundamentales y el desarrollo de las prácticas democráticas. En este contexto, la postura oficial brega hacia la necesidad de poner frenos y cuestionar desde el ámbito moral, político y financiero, la legitimidad de los nuevos poderes que surgen en el seno de los medios de comunicación.

Finalmente, se analizó la importancia de no desvincular el ámbito del derecho a informar y a ser informado de las obligaciones establecidas por los estándares internacionales en materia de derechos, en aras de la complementariedad de origen de los derechos humanos.

Entre las conclusiones de la mesa, destaca la necesidad de:

1. Contar con un mecanismo nacional de defensa para comunicadoras y comunicadores.
2. Generar estrategias para que la legislación, respecto a la rendición de cuentas y transparencia, se vuelva efectiva.
3. Fortalecer la alianza con los medios de comunicación para promover el ejercicio de los derechos humanos y para fomentar prácticas ciudadanas que exijan una labor eficaz a todas las instancias y órganos del Estado.
4. Establecer ámbitos de complementariedad entre las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación para incidir en las agendas públicas y dialogar de manera democrática con los poderes del Estado.
5. Determinar límites éticos y responsabilidades sociales de los medios de comunicación.

El Consejo Consultivo del Estado de Hidalgo y el ejercicio de los derechos humanos

*Esteban Ángeles Cerón**

Mucho agradezco a la Red de Organismos Públicos Autónomos de México la invitación a participar en este Sexto Congreso Nacional que tratará sobre el papel de los medios de comunicación y el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales, como uno de sus dos temas.

Para el Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo, organismo público autónomo que me honro en presidir, resulta de fundamental importancia estar presente en este importante foro nacional en el que se comparten experiencias y puntos de vista sobre la visión que tienen los organismos autónomos nacionales y locales respecto a la necesidad de fortalecer la vigencia de los derechos humanos y el papel que corresponde a los medios de comunicación en esta tarea.

El fin primordial de los derechos fundamentales es la garantía de la libertad, de la justicia y de la paz para fomentar las relaciones de armonía, entendimiento, respeto y colaboración solidaria entre las naciones y entre los individuos, por lo que el reconocimiento de estos derechos ha permitido establecer la igualdad del ser humano que permanentemente está en riesgo de ser vulnerada por la diversidad de clases, razas y culturas, ante el surgimiento de grupos sociales que ostentan una supremacía respecto a los demás, oprimiéndolos hasta hacerlos explotar.

Esta condición llevó a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas a emitir, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos como

* Presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguren, con medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Hoy podemos decir que los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural que se reconocen al ser humano considerado como individuo en los estatutos de las Naciones Unidas, en 1945, y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, que llevó a los Estados Miembro a reconocer, establecer, proteger y fortalecer los derechos humanos global, regional, nacional y localmente.

Por ello, el Consejo Consultivo Ciudadano de Hidalgo asume el compromiso de fortalecer el respeto a la dignidad de las personas y su derecho a la igualdad y a reconocer y asumir su responsabilidad en la promoción, respeto y protección universal de los derechos humanos.

Hacemos nuestros los principios de libertad, igualdad, equidad, solidaridad, inviolabilidad, inclusión, diversidad, participación y comunicación que se recogen en el Informe MacBride, publicado por la UNESCO en 1980, que señala que el derecho a comunicar es un prerequisite para la realización de otros derechos humanos, y así se reconoce que el derecho a comunicar va de la mano de la libertad de expresión, el derecho a la información y el acceso universal a las tecnologías y al conocimiento.

Asimismo, reconocemos la importancia de la comunicación como un derecho humano, como lo establece el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que expresa que “cada persona tiene el derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye la libertad de tener opiniones sin interferencia y a recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio, sin que medien fronteras”, es decir, el derecho a comunicar implica el reconocimiento de la comunicación como un proceso social que afecta la vida política, cultural y económica de las sociedades.

Derechos humanos en México

En nuestro país, la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos se puede describir como uno de los esfuerzos más relevantes que va más allá de la protección efectiva de los derechos fundamentales en México.

Si recordamos algunos de sus aspectos más destacados, podemos comentar que a partir de ahora:

- Se elevan a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México.
- Se establece la obligación de todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
- Se crea un catálogo de derechos que no podrán suspenderse en ningún caso, como derechos a la vida, a la integridad, de la niñez y el principio de legalidad y no retroactividad.
- Se ciudadaniza la selección de titulares de organismos de protección de derechos humanos y se fortalece la autonomía de las comisiones.
- Se establece la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales y federales que vulneren derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Esta reforma, sumada a la del Sistema de Justicia Penal, la de Migración y la de Amparo, son signo inequívoco de que las nuevas generaciones gozarán de una legislación diseñada con la visión de un Estado más cercano a la gente.

Derecho a la información

El derecho a la información, establecido en el capítulo primero, “De los derechos humanos y sus garantías”, artículo 7° de nuestra Carta Magna, significa un gran reto para las instituciones del Estado. En lo que se refiere a la divulgación de los derechos humanos entre todos los sectores sociales, los medios de comunicación comparten hoy con el Estado la función de fortalecer y garantizar el derecho de

todo individuo a ser informado con objetividad y precisión sobre lo que sucede en su entorno y, de manera específica, sobre el pleno ejercicio de sus derechos y el conocimiento de sus obligaciones y responsabilidades ciudadanas.

El derecho a comunicar y a ser informado implica a su vez derechos y obligaciones individuales, institucionales y colectivas.

- En lo individual, se considera el derecho a informar y a ser informado, a la protección de la privacidad, a la libertad de movimiento, al derecho de asamblea, a la libertad de opinión y de expresión y al libre acceso a la información.
- En lo institucional, implica el derecho a publicar, al libre acceso a fuentes de información y a mantener el secreto profesional.
- En lo colectivo, comprende el derecho al flujo libre y equilibrado de información, a preservar la integridad cultural, al intercambio cultural y el derecho de réplica.
- Asimismo, este derecho incluye el derecho de las personas a acceder y operar cualquier medio de comunicación.

Las instituciones están obligadas a implementar estrategias de comunicación efectivas y eficientes que permitan a las nuevas generaciones crear conciencia de que los derechos humanos no sólo están escritos en un papel, sino que todos debemos trabajar para que se cumplan en bien de todo ser humano, ya que son las disposiciones básicas de la convivencia ideal del ser humano.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación cumplen con una misión fundamental para la sociedad. Han estado presentes en la sociedad desde tiempos inmemoriales y, al ser parte vital de la misma, es importante establecer su responsabilidad social, entendida como el compromiso y los principios con los que se deben transmitir diversos puntos de vista que permitan la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Los medios de comunicación que más efecto tienen en la sociedad mexicana son la televisión, la radio y la prensa escrita; sin embargo, debemos considerar que internet y las redes sociales, tecnologías de la información y comunicación (TIC) que son capaces de

transmitir todo tipo de contenidos y hechos casi en el instante que suceden, desempeñan ya un papel sustantivo entre diversos sectores sociales, aún sin la rectoría y participación del Estado, y cobran cada día mayor importancia y popularidad.

Además de reflejar la realidad, los medios también la construyen, y esta influencia aumenta su responsabilidad al momento de promover comportamientos o valores fundamentales como los derechos humanos, la construcción de ciudadanía o el compromiso del desarrollo democrático.

Al ser masivos, los medios de comunicación tienen como principal característica una cobertura de amplia difusión, por lo que los mensajes relacionados con la opinión pública deben contar con la mayor ética posible para llenar las expectativas de las personas.

Los medios de comunicación pueden ejercer también una función de vigilancia al publicar las actividades de las autoridades, la sociedad civil y el sector privado para permitir a los ciudadanos conocer y participar en la vida de la sociedad, ya que al informarse de manera precisa, justa e imparcial asumen la toma de decisiones con conocimiento de causa. Desde este punto de vista, los medios de comunicación deben disfrutar de libertad de expresión con la obligación de respetar el derecho de terceros y la dignidad humana.

Las TIC y las redes sociales

La llegada de internet tuvo un efecto importante en los medios tradicionales y fortaleció los medios alternativos y comunitarios, lo que favoreció los procesos sociales de comunicación interactiva y los intercambios en multimedia, producto de la digitalización y del intercambio de la información. Esto ha impulsado con éxito las expresiones ciudadanas al relacionar las cuestiones locales con las globales.

Los adelantos en las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen cada vez mayores posibilidades a los medios para llegar a más personas en más lugares, y facilitan el acceso a la información y la expresión de opiniones, lo que mejora la transparencia, la gobernanza y la gobernabilidad.

Las redes son ya una nueva forma de comunicación social basada en la interconexión y en las nuevas formas comunicativas que admiten circular enunciados que generan nuevos sentidos y efectos para la acción social y ciudadana, lo que permite que haya redes de

movimientos sociales, redes ciudadanas y cibercomunidades sobre temas de carácter local, nacional y mundial, como la defensa del ambiente, la participación ciudadana y la promoción de los derechos humanos. Esto significa que las herramientas digitales, al eliminar barreras de acceso a los medios masivos de comunicación, casi infranqueables en otras épocas para el ciudadano, representan un aporte esperanzador.

La televisión y las redes sociales deben ser el motor principal para que las instituciones promuevan los derechos fundamentales en la sociedad, con estrategias y contenidos surgidos desde las instituciones de educación superior que deben desempeñar un papel protagónico que impulse un intenso proceso social de educación en derechos humanos.

Educación en derechos humanos

Al mismo tiempo que debemos reconocer la importancia de la comunicación en la sociedad contemporánea y su impacto positivo, no debemos ignorar los aspectos negativos que resultan de la falta de acceso de muchos grupos sociales al ejercicio de sus derechos comunicativos.

En nuestro país, la presencia de los derechos humanos en los medios se da principalmente a través de la denuncia de su violación por terceros, transmitida en noticias o reportajes, salvo en estos días en que la reforma constitucional en materia de derechos humanos ha puesto de manera relevante el tema ante la opinión pública.

Considero que es imperativo promover el análisis, la discusión y la formulación de estrategias y políticas de comunicación e información desde la perspectiva de los derechos humanos como una responsabilidad que no podemos aplazar.

Es el momento en que los organismos públicos autónomos debemos asumir una tarea de singular importancia: garantizar a todos los mexicanos el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Desde mi perspectiva, nuestros esfuerzos deben estar direccionados hacia acciones específicas, como:

- Impulsar la investigación científica comunicativa de los derechos humanos en las instituciones de educación pública al sumar las iniciativas del sector privado y de la sociedad civil.

- Promover la interacción entre los investigadores que dirigen proyectos en materia de derechos humanos y publicar por diversos medios los resultados de sus trabajos.
- Promover entre la sociedad mexicana la deliberación pública sobre temas vinculados a los derechos humanos.
- Fomentar entre los individuos el conocimiento y ejercicio pleno del derecho a la comunicación, la libertad de expresión y a ser informados.
- Facilitar las oportunidades de acceso a las nuevas tecnologías.
- Fortalecer la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones respecto a las políticas de comunicación e información y la promoción de la diversidad cultural en los medios de comunicación.

Debemos ser capaces de enviar un mensaje a la nación mexicana respecto a que estamos comprometidos con nuestras responsabilidades para que, en el ámbito de nuestra competencia, los resultados de este Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos verdaderamente despierten la reflexión y fomenten acciones que permitan que los medios de comunicación y las instituciones de educación superior fomenten la educación en derechos humanos en todos los sectores sociales y garanticen con ello el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

¿Podemos superar los déficits democráticos?

*Salvador Guerrero Chiprés**

Esta mesa se centra en el papel de los medios de comunicación como vía para fortalecer el ejercicio de los derechos fundamentales; sin embargo, en esta ponencia se sostiene la premisa de que los medios por sí mismos no mejoran la práctica de ciertos derechos, sino que sirven para difundir entre la ciudadanía información sobre las leyes, lo cual sólo probablemente derivará en el ejercicio cotidiano de los derechos fundamentales.

La transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales son un ejemplo idóneo para ilustrar el argumento anterior. En el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF), que es el organismo local encargado de garantizar y divulgar el derecho a la transparencia, el efecto en los medios de la información institucional ha superado todas las expectativas. Aunque el año pasado no se alcanzó la meta que nos habíamos propuesto de 3 000 impactos (se registraron 2 945 en medios, incluidos radio, televisión, periódicos y sitios *web*), en el primer semestre de 2011 ya se contabilizan 1 738, lo cual es más de la mitad prevista; este último dato nos hace pensar que no sólo se logrará, sino que incluso se rebasará la meta proyectada de 3 300 impactos [para este año]

Al trabajo en medios hay que sumarle el esfuerzo de capacitación que el Instituto ha hecho mediante los diferentes diplomados, talleres y conferencias que buscan acercar a la población en general, y a los servidores públicos en particular, al ejercicio del derecho de acceso a la información. Programas como 100% Capacitados son muestra del empeño que se ha puesto, desde la trinchera de la transparencia, en que las personas interioricen este derecho fundamental.

* Comisionado ciudadano, Info-DF.

A pesar de los avances en materia de transparencia (como la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las diversas leyes locales), la toma de decisiones continúa oculta. En la actualidad, los procesos legislativos mezclan la transparencia gubernamental con la opacidad en las altas esferas del poder. Así no se tiene certeza de que las políticas públicas incluyan y materialicen los intereses de los ciudadanos como premisa fundamental, pues persiste la duda de que sean resultado de acuerdos internos, en los cuales sólo se realiza un intercambio de capital político y donde beneficiar a la población no es la preocupación central.

En el ejemplo de la transparencia y el acceso a la información, que surgieron como derechos básicos para cualquier persona, el problema es la falta generalizada de interiorización del derecho, que no ha podido subsanarse ni con el apoyo de las múltiples, aunque modestas presupuestalmente, campañas de difusión en medios.

Del 31 de octubre de 2006 al 3 de agosto de 2011 se han presentado 300 832 solicitudes de información a través del sistema Infomex; sin embargo, el número de solicitudes no corresponde a la cifra de solicitantes, ya que en un periodo de casi cinco años únicamente se tienen 46 033 registrados, lo cual significa que, en promedio, cada uno ingresa seis solicitudes de información y que sólo 0.5% de la población del Distrito Federal ha solicitado información.

Sobre el recurso de revisión, que es el camino para presentar una inconformidad con la respuesta entregada por el ente público, se presentaron 5 170 recursos entre el 9 de julio de 2004 y el 14 de marzo de 2011, pero solamente se tienen 1 455 recurrentes, por lo que el promedio es de 3.5 recursos por cada uno.

Con ese telón de fondo, los medios de comunicación se limitan a servir como canales de divulgación de los derechos y normas, pero no logran un cambio significativo en el comportamiento de las personas. La responsabilidad de fortalecer la legislación no está en los medios, sino en todo el complejo institucional –que en el caso mexicano adopta la forma de un sistema democrático con grandes déficits– y, sobre todo, en la apropiación social del derecho.

Las instituciones que se consideren, o pretendan ser democráticas, deben ser capaces de presentar resultados medibles a los ciudadanos, además de tener una disposición natural hacia la apertura de los procesos legislativos. Por lo tanto, cuando no ocu-

re la medición y entrega de resultados por parte del gobierno, se crea un déficit democrático.

Existen múltiples intentos teóricos para entender qué es la democracia y para determinar los elementos que la constituyen. Esas definiciones se han construido en un contexto específico y sus características corresponden a situaciones y momentos diversos. Por lo tanto, antes de hablar sobre democracia, y mucho antes de referir los posibles déficits en un supuesto sistema democrático, es necesario ubicarse en un modelo o etapa, porque a partir de eso se dibujan los límites de lo que se entiende por democracia y sólo así será posible encontrar sus fallas y aciertos.

En adelante, el concepto democracia se entenderá como una forma de gobierno que necesita de un conjunto de reglas procedimentales “que configuran el proceso de toma de decisión política o que sirven para la resolución de los conflictos”.⁴⁸

En esta definición habría que agregar, como componente esencial, los procedimientos por medio de los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes para un periodo definido.

Norberto Bobbio sintetiza las reglas para elegir gobernantes en una democracia. De los elementos que enlista, enfatiza: “que las decisiones tomadas por la mayoría no lesionen los derechos fundamentales de los individuos”.⁴⁹ A esta idea conviene agregar la afirmación que hace Sartori, a partir de su teoría empírica, según la cual la democracia “parte de un ideal que forma parte de la base normativa de lo existente, aunque el producto real de lo normativo siempre es distorsionado en cuanto al proyecto normativo”.⁵⁰

Todo sistema, democrático o no, es susceptible de presentar diferentes tipos de déficits; sin embargo, la característica común en las democracias es que hay aspectos estructurales que limitan la capacidad para integrar los intereses y demandas ciudadanas al ámbito normativo. La solución es adoptar un enfoque ciudadano con el cual se logre suplir (o al menos mejorar) las instituciones existentes por otras que consigan subsanar directamente los déficits del sistema.

⁴⁸ Manuel Alcántara Sáenz, “Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina”.

⁴⁹ Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.

⁵⁰ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, p. 75.

Lo que sostienen Bobbio y Sartori se adapta al argumento de los déficits democráticos, porque se plantea la posibilidad de que ocurra una separación entre los intereses del ciudadano y los de la clase política, pero no sólo ideológicamente, sino en el momento de ejercer el poder y transformarlo en políticas públicas y programas sociales.

Cuando se habla de un déficit democrático, se entiende que hay una falta de correspondencia entre las demandas ciudadanas y la capacidad de las instituciones políticas vigentes para satisfacerlas. Este concepto surge de la creencia de que ha aumentado la desconfianza de los ciudadanos respecto al compromiso de las instituciones tradicionales y de la idea de que los legisladores no incorporan las preocupaciones ciudadanas a las políticas públicas, por lo que éstas carecen de efectividad y, por lo tanto, de legitimidad.

Russell Dalton sostiene que hay varias razones que justifican el incremento de los déficits en las democracias actuales, entre ellas “el pobre desempeño de las instituciones y sus malos resultados, el surgimiento de una ciudadanía cada vez más crítica y un desinterés generalizado en los asuntos relacionados con las políticas públicas”.⁵¹

Un ejemplo es el déficit actual en materia de medios de comunicación, ante el cual las instituciones fueron incapaces de resolver el dilema de intereses particulares contra intereses colectivos. Este conflicto se ha hecho evidente en la reciente polémica alrededor del derecho de réplica durante las campañas y sobre el uso del erario para la difusión de los mensajes de partidos y candidatos.

Con este panorama, ¿qué se debe hacer en una democracia para tratar de erradicar, o al menos disminuir, los déficits que ella misma genera? La clave es la instauración de una “democracia suplementaria” junto con el acompañamiento de los medios. Si bien la idea de “suplementariedad” (de su traducción del inglés *supplementary*) ha sido dibujada en las ciencias sociales desde las teorías clásicas de la democracia –por ejemplo en Tocqueville, Schumpeter o Dahl, en su “democracia participativa”– hasta teorías más modernas –como las de Sartori o Riker–, en este contexto la democracia suplementaria se entenderá como un modelo donde se identifican los problemas más graves del sistema (o déficits) que afectan o impiden su funcio-

⁵¹ Russell J. Dalton, *The Good Citizen: How a younger generation is reshaping American politics*.

namiento, para reparar o reemplazar sólo esa parte sin necesidad de cambiar todo.

Lo que se pretende es que, después de ubicar los problemas que dañan al sistema, se inicie “un complejo proceso de desmantelamiento de instituciones autoritarias y su sustitución por nuevas formas de participación social en condiciones estructurales favorables”.⁵²

Es ahí donde los medios de comunicación cobran importancia. En el caso reciente de Mariel Solís, una joven estudiante que fue acusada de complicidad en el homicidio de un profesor de la UNAM, se inició una fuerte campaña de apoyo a través de las redes sociales. Varios sitios en Facebook y constantes mensajes a las cuentas de Twitter del procurador Miguel Ángel Mancera y del jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, lograron atraer la mirada de los medios de comunicación y de las autoridades competentes, quienes de inmediato atendieron el asunto y garantizaron un juicio justo para la joven, quien resultó inocente de los cargos.

Muchos especularon acerca de que la atención tan pronta de parte de los funcionarios correspondió más al temor de dañar la imagen de ciertos personajes públicos en tiempos electorales, que a la presión ciudadana ejercida a través de las redes sociales. Aunque ambos aspectos no son excluyentes, lo cierto es que los medios, en este caso digitales, sirvieron como canal directo de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno y se usaron como una forma de participación efectiva.

El tema de la transparencia y el acceso a la información en México, cuyo discurso comenzó a cobrar fuerza en el contexto nacional y local hace relativamente poco tiempo, se presenta como el contrapeso de la opacidad y pretende ser un arma contra la corrupción al “empoderar” al ciudadano, es decir, como una nueva forma de participación, ahora con el poder en manos de cualquier persona. Sin embargo, valdría la pena preguntarse hasta qué punto las instituciones y los medios son capaces de insertar en las políticas públicas y en el comportamiento ciudadano la aprobación o desaprobación que las personas tienen o perciben sobre la pertinencia de los programas sociales y de las mismas políticas públicas.

⁵² Jorge Cadena Roa et al., *Transiciones a la democracia, visiones críticas*, p. 14.

En conclusión, las carencias de la democracia mexicana no radican en su organización normativa o en unas u otras instituciones, sino en la corrupción, tergiversación y proliferación de contradicciones entre actores políticos que estancan los procesos legislativos y que concluyen, en el mejor de los casos, con negociaciones entre actores que poco tienen que ver con la ciudadanía.

Además, desde esa perspectiva, los medios de comunicación sólo difunden los derechos fundamentales, pero no logran –y tal vez no lo pretendan– transformar la práctica política y legislativa que de facto ocurre en el ámbito institucional. El proceso general de constitución de la comunidad política y de sus reglas siempre estarán sujetos a interpretación, cambio, disputas por el poder y correlación eventual con rechazos sociales generalizados.

El modelo implícito en la democracia suplementaria supone que no hay procesos legislativos cerrados, sino que todas las reformas son provisionales, por lo tanto, cada uno de los elementos del sistema democrático y del proceso legislativo, vistos como independientes del conjunto institucional y con los cuales se involucran los medios de comunicación, no resuelven ni agotan el proceso legislativo ni tampoco solucionan los problemas estructurales del país.

Necesitamos terminar con una pregunta: ¿la evidencia de falta de socialización de un derecho es un déficit democrático o la democracia se constituye infinitamente a partir de la aparición y resolución provisional de esos déficits?

Bibliografía

- Alcántara Sáenz, Manuel, “Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre-diciembre, 1991, pp. 113-130.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, 18ª ed., México, Siglo XXI, 1998.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral, 1993, 342 pp.
- Dalton, Russell J., *The Good Citizen: How a younger generation is reshaping American politics*, Washington, Congressional Quarterly Press, 2007.
- Cadena Roa, Jorge, et al., *Transiciones a la democracia, visiones críticas*, México, UNAM, 2004, 185 pp.

Transparencia: la negada rendición de cuentas

*Hugo Morales Galván**

En los últimos 25 años México ha vivido una agitada vida política. El sistema tradicional electoral, garante de una convivencia casi monocromática, se transformó en un incipiente arcoíris en el que otros colores, otras ideas, otras visiones, vinieron a poblar al anquilosado pero sobreviviente sistema que gobernó el país desde finales de los años veinte.

El sistema de control político se cimbró cada vez más con protestas sociales que fueron de lo obrero a lo campesino, o de las universidades a las poblaciones urbanas. El régimen fue cediendo y se vio obligado a abrir canales de expresión a la sociedad mexicana.

La aparición de nuevos partidos o movimientos sociales, antes soslayados, reprimidos e ignorados, fue producto de una lucha incesante que recorrió el país desde el ámbito electoral municipal, estatal y federal, hasta el propiamente político en la calle o en las plazas. Así es como el sistema imperante debió cejar en su permanente uso de la fuerza como forma de contención social, para articular de nuevos espacios y dar cabida a ese masivo reclamo político y social de México.

De esta forma, se inició un proceso histórico de transición a la democracia. Hay quienes dirán que México ya vivía en democracia porque contaba con los Poderes Ejecutivo y Legislativo elegidos mediante votación, pero hay otros cuyas palabras fueron como certeras puñaladas que describían mejor a ese México de entonces: dictadura perfecta la llamó Mario Vargas Llosa.

El México de finales de 1980 es el punto de quiebre del viejo régimen. El México discrecional, el de elecciones cuasi perfectas

* Director general de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF hasta diciembre de 2011. Actualmente el cargo lo desempeña Daniel Robles Vázquez.

(y plantones y tomas de alcaldías y movimientos antifraude), el México del Ejecutivo imperial, del Congreso sumiso y del Poder Judicial silencioso y subordinado fue cediendo paso a expresiones ciudadanas que entendieron que la protesta tenía que acompañarse de propuestas. Los movimientos sociales aprendieron del propio sistema y de la experiencia internacional a replantear no sólo reclamos de democracia directa, sino elementos que enriquecerían a la propia democracia y la harían cierta y real.

Las figuras de ciudadanas y ciudadanos imparciales acompañaron nuevos procesos y la aparición de nuevas instituciones que, en principio, estuvieron sujetas al Poder Ejecutivo y luego emigraron a la autonomía. El Instituto Federal Electoral (IFE) es uno de los ejemplos más logrados de este nuevo proceso cultural y democrático.

Y del ejercicio pleno del derecho al voto sin coacción, la sociedad mexicana emigró a otros mecanismos de democracia no directa, pero sustantivos para la vida política. Se tejieron conceptos nuevos, como el de organismos públicos autónomos, que defenderían derechos que hasta entonces se atribuían sólo a democracias nórdicas o del primer mundo. Conceptos extraños y novedosos comenzaron a invadir la vida pública y, desde entonces han acompañado al IFE en el resguardo y defensa de otros derechos: comisiones de derechos humanos e instituciones defensoras de la transparencia y la rendición de cuentas, entre otras.

Transparencia, rendición de cuentas y medios de comunicación

La transparencia y la rendición de cuentas se han implantado, poco a poco, en el seno de una clase política y de un país habituado a la oscuridad en el manejo de los recursos públicos, con autoridades que creían que los recursos eran propiedad del funcionario o funcionaria en turno y que su uso sólo correspondía al ámbito personal por encima del interés público.

Las grandes riquezas al amparo del erario eran asunto de todos los días. En la historia reciente, sólo algunos casos llegaron a ser castigados, y eso debido a la grosera forma en que los nuevos ricos hacían gala de su nuevo estatus.

Sin embargo, en la actualidad, y como normalidad democrática, podemos leer la manera en que se cuestiona a una dependencia federal sobre el destino de 118 millones de pesos en la producción

de una serie televisiva de promoción institucional. Lo que ahora es hasta cierto punto normal, era impensable hace algunos años. Por ejemplo, se tenía la presunción, sin pruebas, de que en la Presidencia de la República había una multimillonaria “caja chica”, con la cual se bañaba de recursos públicos al partido gobernante y a sus jefes para mantener el *statu quo*.

La sociedad civil organizada preguntó y preguntó e insistió y defendió su reclamo por todas las vías legales que el propio sistema le otorgaba y pudo abrir esa caja chica y muchas otras cajas similares y sembró la incipiente y aún inacabada transparencia y rendición de cuentas.

La aparición de nuevas instituciones de la democracia ha generado un efecto positivo: la aparición de nuevos actores políticos y sociales, procedentes en su mayoría de la sociedad civil, con nuevas capacidades y especialidades. No se trata sólo de ser ciudadana o ciudadano para ocupar cargos de nuevo tipo (se supone que aunque es constitucional el ejercicio de los derechos políticos, se busca la imparcialidad en el ejercicio de la función), se requiere sobre todo que sean especialistas en el tema, conocedores del mismo.

La transparencia y rendición de cuentas es un proceso inacabado por las resistencias de la vieja y la nueva clase política para entender que todo dinero público está sujeto a la rendición de cuentas públicas y, en su caso, a la sanción de quien haga mal uso del mismo.

La alternancia en el gobierno ha influido, pero no ha sido definitiva para hacer entender a los viejos actores, y a los nuevos y emergentes, que la transparencia y la rendición de cuentas son para todas y para todos, que no se trata de una vieja práctica, sino que es una práctica camaleónica que cambia de color con la misma intención, sean nuevos o viejos.

La transparencia y rendición de cuentas tiene mucho camino por recorrer, pero también un gran aliado: los medios de comunicación, que se han convertido en plazas públicas donde poco a poco se debaten con mayor conocimiento y certeza el significado de la transparencia y la rendición de cuentas.

Los medios de comunicación entienden la forma en que pueden ejercer el derecho de pedir cuentas a las instituciones públicas, para que transparenten la forma en que aplican los recursos. Especializan a sus periodistas y les ponen una lupa en la mano a la hora de revisar los informes anuales y las cuentas rendidas a las contadurías de Hacienda.

Así, las notas maquilladas, las cuentas perfectas, se descuadran cuando en las redacciones revisan a detalle lo que antes era la reproducción casi facsimilar de “notas informativas”.

Sin los medios de comunicación difícilmente podríamos hablar de transparencia como lo hacemos ahora. Pero falta mucho por hacer. Por ejemplo, y volviendo al caso del gasto de 118 millones de pesos en una dependencia federal para una serie televisiva, se supo del monto del gasto mediante una solicitud de información pública. Y con toda seguridad –como en muchas instituciones–, en la dependencia federal hicieron circo, maroma y teatro para hacer cuadrar las cifras, para ocultarlas, para ordenarlas. Porque junto con la transparencia ha aparecido un conjunto de acciones institucionales que buscan volver al pasado, que son de lo más variadas y de lo más anecdóticas.

En el caso de la dependencia federal, se supo de los 118 millones de pesos por un medio de comunicación que lo puso en la escena nacional y ha llevado a casi todo el gabinete federal a intentar justificar de muchas maneras el objetivo y la razón del gasto. Podemos estar o no de acuerdo con los argumentos, pero lo cierto es que esto, en el viejo México, no hubiera sido posible discutirlo ni mucho menos que el gobierno en turno diera una respuesta.

La cultura de la transparencia y la rendición de cuentas es aún incipiente, pero ya tiene logros sustantivos. Supimos de este gasto, pero no que la misma dependencia lo había multiplicado en poco más de 700 por ciento.

¿Por qué incipiente? Porque tal vez aún se queda en la nota informativa y falta más. Por ejemplo, fueran o no 118 millones de pesos, ¿se presupuestaron?, ¿se planificaron?, ¿el Programa Operativo Anual y el Presupuesto 2011 lo contemplaban?, ¿de qué partida provinieron los recursos?, ¿el aumento de más de 700 por ciento, estaba presupuestado?, ¿el avance de metas y los indicadores eran los correctos?, ¿se logró el objetivo propuesto?, ¿se gastó más o se ajustó a lo presupuestado?

Son preguntas simples que profundizarían en la rendición de cuentas. No se trata de hacer un Frankenstein presupuestal y coser allá, parchar acá y remendar allá. Es decir, trasladar recursos de una partida a otra y descuidar estructural e integralmente a una institución, sino de planificar y presupuestar de manera correcta. Eso es lo que fortalece a una institución y evita la decisión discrecional en el manejo de los recursos públicos.

¿Rendición o ajuste de cuentas?

Más allá del discurso, la transparencia incomoda y la rendición de cuentas fastidia a quien no le gusta que le vigilen ojos públicos en el manejo del erario.

A diferencia de otros países, donde la obra pública es una obligación y no una promoción, en México se busca el lucimiento con la inauguración de puentes, carreteras, centros de salud, educativos, culturales, etc. Obras que a la vuelta de la esquina escurren agua o se inundan o, de plano, se caen, pero que el día de la inauguración lucieron esplendorosas y los parques y jardines (pintados de verde durante la madrugada) frescos y radiantés.

Rendir cuentas de las obras mal hechas no le gusta al servicio público porque van de por medio favores concedidos, desde el diseño de la obra hasta su construcción. Y lo siguiente sería el inicio de un procedimiento de investigación que seguramente desembocaría en una sanción penal. Los intereses trianuales en todos los niveles de gobierno pesan sobre la transparencia y la rendición de cuentas.

Las obras se caen o no sirven o fueron mal diseñadas y alguien se enriqueció. Público o privado, la corrupción llegó a todos por igual. Y para que nada se sepa y quede la idea de que todo se hizo en el marco de la ley (con convocatorias amañadas, asignaciones directas amañadas, alteración de precios y materiales de mala calidad, por ejemplo), se busca maquillar el procedimiento.

A la transparencia y a la rendición de cuentas le temen todas y todos, sin importar color e ideología. Se sigue creyendo que la administración pública es de quien ejerce el cargo y no una función pagada (bien, por lo general) para servir a la sociedad.

Desde distintos niveles de gobierno y desde diversos espacios legislativos o judiciales (no se diga desde los partidos políticos) se busca colocar obstáculos a este nuevo ejercicio de la cultura democrática: consejeros, comisionados o titulares a modo, menoscabo de autonomías o de plano sin autonomía, asignación de pocos recursos, condicionantes para mayor presupuesto a cambio de cuotas de plazas de trabajo.

Entonces, la transparencia, lejos de ser un arma democrática de un nuevo tipo de función pública, se vuelve el adversario principal de quienes se niegan a la rendición de cuentas.

En casi todas las instituciones hay oficinas de información pública, en su mayoría con poco personal y de escasos conocimientos sobre el tema. Se parte de la idea de que son áreas que sólo “quitan el tiempo” o son “para golpear a la institución”.

La visión de quienes piensan que las instituciones son una “chamba” y que no importa en qué o cómo se usen los recursos públicos, choca con la transparencia. Peor aún, se cree que se trata de un asunto de ajuste de cuentas y no de rendición de éstas.

Es cierto, las solicitudes a las oficinas de información pública provienen en un alto porcentaje del interior de las propias instituciones, pero eso no deslegitima el reclamo. Porque la sociedad, en general, no está enterada en detalle de cómo, en las instituciones, se hacen favores, se desvían recursos, se beneficia a personas o se les premia de manera ilegal. Esto, paradójicamente, sólo se sabe desde dentro.

La transparencia y la rendición de cuentas permitieron la aparición de un sector político-administrativo avezado en el manejo técnico de las finanzas públicas para ocultar información y protegerse y proteger a sus jefes en el manejo discrecional de los recursos públicos. Y este nuevo sector se desparrama por todo tipo de instituciones. Cuadran las cuentas y buscan que allegados suyos dirijan las oficinas de información pública. ¿Cómo suponer que un jefe de oficina de información pública exigirá a sus jefes transparencia y la entrega de toda la documentación para sustentar una respuesta, si su labor es subordinada? Su jefe lo nombró para el cargo –sin que necesariamente sepa de la función– y, por lo general, no superan el rango de Jefatura Departamental.

Lo más riesgoso está en el ámbito propiamente político, cuando para proteger aparentes acciones ilegales o irregulares en la gestión de gobierno se clasifican documentos, se ocultan datos, se maquillan sucesos con el fin de no transparentar el ejercicio del servicio público.

Para bien o para mal de quienes no simpatizan con este tipo de instrumentos que fortalecen la democracia, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas llegó para quedarse. Es parte de los nuevos tiempos que vive nuestro país, y lo que ahora se requiere es perfeccionar los procesos normativos y obligar, cada vez más, a que las instituciones sean claras, transparentes, y que las formas de acceder a su información sean simples, sencillas, legibles, prácticas, y no laberintos de interminables pasillos para evitar que la sociedad,

no habituada a los formatos tecnológicos, se vea impedida de conocer cómo se aplican y en qué los recursos públicos que eroga a través de las cargas fiscales.

La transparencia no es una graciosa concesión de los gobiernos, sino producto de luchas y reclamos sociales en contra de actos de corrupción. Así, la rendición de cuentas es lo mínimo a que se debe obligar al servicio público.

Medios de comunicación... formadores de ciudadanía

*Huini Pérez**

Los medios de comunicación son, sin duda, una gran influencia en la sociedad. Se encuentran en la vida cotidiana de los individuos y, dada su cobertura, hay diferentes opciones a elegir para estar informados. Asimismo, hay una amplia gama de estilos, métodos, y formas de dar a conocer la información; todo lo transmitido en los medios de comunicación es información para la audiencia. Otro aspecto importante es que los medios de comunicación son generadores de cambio y líderes de opinión.

En cuestión informativa hay distintos formatos, como los noticiarios de radio y televisión, prensa, internet, programas de opinión y análisis de temas específicos, estos últimos examinan la realidad actual o alguna problemática en curso para formar opinión, las personas eligen la información que mejor entiendan, que les parezca más justa, adecuada, o incluso, que la describa mejor.

Esto no hace más que reconocer que los medios de comunicación están entre los principales formadores de ciudadanía. Se diría que esta tarea es fácil, pero sólo porque son masivos y pueden llegar a la mayor parte de la sociedad. También cabe mencionar que son ejemplares en el ejercicio del derecho de la libertad de expresión, pues en la mayoría de los casos se ha podido ejercer, aunque todos sabemos de algunos que no, en otras palabras, que han sido vetados o sus trabajadores despedidos por dar su punto de vista o, a veces, sólo por informar.

La sociedad actual necesita datos para entender lo que ocurre, y hay instituciones que se encargan de promover, hacer valer y respetar este derecho de los ciudadanos. El acceso a la información es relativamente nuevo, lo cual permite estar al día de los aconteci-

* Estudiante (pasante) de sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

mientos. Aunque existen diversos medios para obtenerla, los medios de comunicación son los que aún nos mantienen al tanto de la información más relevante o general.

Ahora bien, la parte que quiero destacar es que cada medio de comunicación debe tener características específicas para que continúen siendo formadores de ciudadanía y generadores de cambio. Me centraré en la prensa y los medios televisivos y radiofónicos de manera general, sin hacer ninguna alusión a programas específicos. Es una mera reflexión y no una crítica.

La prensa (periódicos y revistas) está dividida en noticias y opiniones; las primeras se redactan sin juicios de opinión en la mayoría de los casos, mientras que las segundas expresan el sentir de sus emisores. La parte noticiosa me parece adecuada porque no predispone a los receptores a un juicio de valor ni tampoco propicia ni fomenta una tendencia en el auditorio, sólo da información al ciudadano, lo cual permite que él mismo saque sus conclusiones.

La radiodifusión se vale principalmente del tono y la forma de hablar. Este medio, a diferencia de la televisión, tiene la ventaja de que sólo se escucha, aunque es importante tomar en cuenta el tipo de comentarios que se hacen para no propiciar una tendencia en los receptores.

La televisión (noticiarios y programas de análisis y opinión) tiene mayor problemática en cuestión de neutralidad, porque el lenguaje no sólo es hablado, también puede ser gesticulado. Este error es muy recurrente en los noticiarios. Algunos conductores expresan su opinión sobre la nota que dan mediante comentarios o gestos. Esto es un riesgo porque puede ser bueno para motivar a la sociedad, pero también de poco beneficio ya que puede perder seriedad y credibilidad. Respecto a los programas de análisis y opinión, no se enfrentan a lo mismo porque su objetivo es, precisamente, expresar su punto de vista respecto al tema que se trata, a diferencia de los noticiarios, cuyo objetivo es proporcionar información.

En suma, me parece vital que cada tipo de programa tenga características específicas y que se consideren sus objetivos para que los medios de comunicación no se vean inmersos en problemática alguna sino, por el contrario, que se les tenga la mayor confianza posible, para que, en efecto, sean formadores de ciudadanía, enseñen a reflexionar sobre la realidad actual y, sobre todo, que creen conciencia, lo que dará como resultado una mejor sociedad con mejores ciudadanos: ciudadanos de alta calidad.

El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales

*Héctor Villareal Ordóñez**

Mario Vargas Llosa, en su discurso de agradecimiento por el premio Ortega y Gasset en mayo de 2010, decía que no existe mejor indicador de la libertad de un país que leer sus periódicos. De esta forma –señalaba– sabremos si de verdad existe y si se refleja en un pluralismo informativo y político, o si la libertad se ha eclipsado.

Paradójicamente, y de ahí sin duda la importancia de que esta Red OPAM haya planteado este tema, en México, en los años recientes, marcados por intensos cambios sociales y políticos, ha sido insuficiente la reflexión sobre el papel de los medios de comunicación, y del periodismo especialmente, en la vida pública, en la construcción de formas de convivencia democrática y en el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Frecuentemente se aborda el problema de los medios a partir de las incomodidades que su presencia o acción provocan en algunos políticos, o como parte de la discusión en torno a cuestiones fundamentalmente electorales.

El asunto es que hoy la función social de los medios y sus relaciones con los poderes públicos, con las instituciones y con los ciudadanos, es una asignatura pendiente, en tanto no hemos acabado –como país– de definir, y mucho menos de instrumentar, nuevas reglas o principios que sean más congruentes con un entorno de mayor desarrollo democrático.

Para empezar, conviene poner en contexto de dónde venimos y preguntarnos qué tipo de prácticas y de valores en materia de periodismo y comunicación han prevalecido en México y con qué estructura de medios de comunicación hemos llegado al siglo XXI.

* Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación (Segob).

Tendremos que hacer una revisión lo más realista y objetiva posible del papel que han desempeñado los medios en las transformaciones del país a finales del siglo anterior.

Es inocultable la dependencia que, en distintas formas y durante muchas décadas del siglo pasado, tuvo la prensa del poder político de México.

Es innegable también que el origen de la radio en los años veinte y de la televisión en los cincuenta estuvieron marcados por un intercambio de conveniencias mutuas entre el régimen político y empresarios afines a éste. El primero se legitimaba y los segundos hacían crecer sus negocios.

Este modelo de relación derivó, por un buen tiempo, en una función meramente intermediaria entre los grupos de poder y la sociedad, pero no aportó al cumplimiento de una tarea, por parte de los medios, orientada al ejercicio de los derechos fundamentales ni siquiera al fomento de la participación ciudadana en la vida pública.

En la década de los setenta, las crisis económicas y las reformas electorales, entre otros muchos factores, dieron cabida a un proceso gradual de liberación política y de exigencia social de mayores espacios y márgenes para la crítica y el ejercicio del derecho a la información y la libertad de expresión.

En aquellos años surgieron nuevos medios, algunos se transformaron y otros desaparecieron o se redujeron prácticamente hasta la marginalidad.

Poco a poco, el paradigma de colusión con el poder político se modificó, se transformó ante la necesidad de los empresarios de la comunicación de adaptarse a una nueva época en México, en la cual las audiencias y los lectores elevaban su exigencia, y sus demandas de preferencias se volvieron más diversas y más sofisticadas. La credibilidad y la independencia editorial comenzaron a incidir en el *rating* y en las ventas, y, de alguna forma, la competencia política generó nuevos clientes –diferentes al régimen–, y abrió nuevas oportunidades de negocio.

El desarrollo de un contexto de mucha competencia electoral y la irrupción de la mercadotecnia y la publicidad en los asuntos públicos también aceleraron la competencia entre los medios e incrementaron sus márgenes de influencia en la construcción de la agenda pública. Con ello, inevitablemente, aumentó el poder político de los consorcios de la comunicación.

Estos cambios, sin embargo, no se han acompañado de manera suficiente de los correspondientes ajustes a las leyes ni del desarrollo de principios y compromisos éticos que regulen (o que pudieran autorregular) la actuación de los medios. Tampoco conllevan políticas públicas que –desde los distintos órdenes de gobierno– ayuden a lidiar de mejor forma con las nuevas capacidades y alcances de los medios de comunicación.

De esta manera, hoy en día podríamos decir que el proceso de apertura y liberalización de los medios no necesariamente –o no en todos los casos– ha implicado que su función se oriente de manera coherente a procurar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, que es el tema de la mesa a la que nos han convocado.

Los derechos fundamentales, al ser inherentes a la dignidad y al valor de las personas y a su condición de igualdad, y en tanto se vinculan al progreso social y al amplio ejercicio de las libertades, requieren evidentemente de condiciones mínimas y de instrumentos concretos para su actualización.

En la vida moderna la deliberación, el debate y la participación en las decisiones públicas, así como la realización de las personas en su entorno social, no suceden solamente en el intercambio personal o en un foro cerrado, sino que deben ocurrir en la plaza pública de nuestro tiempo, que está constituida por los medios y las nuevas plataformas de comunicación. En ellos radica el poder de los medios y, junto con su poder, debiera venir su correlativa responsabilidad de cumplir con la función social de favorecer la construcción de una ciudadanía más libre y participativa.

En el mismo sentido de la afirmación de Vargas Llosa, un país sin información, una sociedad sin prensa libre y competitiva, o sin medios de comunicación responsables y éticos en cuanto al abordaje de los temas, y con apertura ante los problemas sociales, sencillamente no puede aspirar a la madurez y menos aún a la consolidación de una convivencia auténticamente democrática.

La pregunta es si en México, hoy por hoy, hemos creado las condiciones suficientes para que la agenda de los medios de comunicación se construya a partir de los problemas, necesidades, reclamos y aspiraciones de la gente.

Me parece que mantenemos demasiados estímulos orientados a la existencia de medios de comunicación cuya viabilidad se funda

más en su cercanía con sectores del poder político y, sobre todo, del poder económico.

Obviamente, hay notables excepciones, pero prevalece, en el centro de la relación de muchos medios con el poder público y en los distintos órdenes de gobierno, no la información, su trascendencia o su valor periodístico, sino el flujo de recursos y de beneficios mutuos, con entendimientos similares a los que narramos cuando hablamos del siglo anterior.

Lo mismo sucede respecto a los centros de poder económico. En tanto que las empresas de radiodifusión y de telecomunicaciones –y buen número de medios impresos– forman parte de corporaciones cada vez más grandes e influyentes, la vinculación y tendencia de los enfoques de la cobertura periodística y del análisis editorial hacia dichos centros de interés económico se hace cada vez más evidente y hasta incondicional.

Los conflictos entre los concesionarios de la radiodifusión y de las telecomunicaciones y las acciones del IFE encaminadas a ejercer de mejor manera sus atribuciones regulatorias, entre muchos otros ejemplos que podríamos citar, dan cuenta de la conformación de grandes bloques de medios, periodistas y opinadores que se mueven en una sola dirección cuando se trata de preservar o de ampliar las agendas de interés particular de las empresas.

Y no es que esos intereses no sean del todo legítimos o que no tengan derecho a expresarse en los medios. El problema viene cuando se vuelven las voces únicas o las que abrumadoramente pueden hacerse escuchar por encima de cualquier otra y, con ello, imponer su postura y su conveniencia, sobre el interés de todos los demás en el acontecer nacional.

¿Con qué motivaciones se expresan esas voces?, o ¿en qué grado son veraces y qué tanto se ocupan de los asuntos más apremiantes para la sociedad? Ésas son cuestiones fundamentales si pensamos en medios de comunicación que contribuyan en mayor grado a que los ciudadanos ejerzan sus derechos, a que se informen, comprendan y participen de manera activa en las decisiones públicas que definen el presente y el futuro de un país.

Ya decíamos que durante los primeros años de la radiodifusión el poder político promovió y estuvo cómodo con el crecimiento de un modelo de radio y televisión esencialmente comercial. Los propios empresarios de aquella época influyeron para inhibir casi toda

pretensión gubernamental de crear un sistema complementario de comunicación enfocado al servidor público, argumentando que tal cosa era innecesaria.

Ante el proceso de liberalización gradual y el aumento del poder de las empresas de medios, los poderes públicos de la actualidad tampoco hemos logrado los consensos necesarios para impulsar el desarrollo o la ampliación de nuevos modelos o sistemas que den cabida y promoción a una comunicación pública más participativa y comprometida con el interés general.

Los medios públicos –y aquí puedo hablar sobre todo por los que opera el gobierno federal– se han dedicado en los últimos años a la generación de un periodismo ciudadano y a difundir una programación verdaderamente plural, pero los estrechos límites del presupuesto público y la ausencia de políticas y regulaciones que favorezcan su crecimiento y certidumbre han mantenido acotado su desarrollo y efecto. Aquí, por cierto, la experiencia internacional muestra que, precisamente, la autonomía desempeña un papel importante en el crecimiento de esos medios. En eso también tenemos camino por andar.

Por su parte, la radiodifusión comunitaria sigue contenida por el falso estigma que intenta confundirla con la ilegalidad, y también por la imposibilidad de que se concreten reformas legislativas que promuevan el desarrollo sustentable de este modelo de comunicación ciudadana en el marco de la ley.

Sin duda, las plataformas digitales y las redes sociales, por ejemplo, abren nuevos caminos para la libre expresión y la discusión de asuntos públicos, pero su penetración es aún muy reducida frente a la enorme influencia de los medios tradicionales.

En este contexto, ha sido muy lento el desarrollo de audiencias críticas en el país. Valoremos que la capacidad crítica de los ciudadanos sobre la calidad de los contenidos informativos está ligada al ejercicio de los derechos fundamentales, pero sólo puede aumentar en la medida en que los medios se abran a la participación, y sean reflejo de la diversidad y asuman ante la sociedad compromisos de ética pública.

Una mención, especialmente preocupante, merece el riesgo que conlleva la acción del crimen organizado, sobre todo en algunas regiones del país. Las organizaciones delictivas atentan contra la paz, el bienestar y los derechos de todos los ciudadanos. Los medios de

comunicación y los periodistas, por desgracia, no están exentos de esas agresiones. Las amenazas y ataques a los medios coartan el derecho de los ciudadanos a estar bien informados y a expresarse con libertad. Son por ello un ataque a toda la sociedad.

El gobierno federal ha redoblado sus esfuerzos para enfrentar este problema, y en especial para impedir la impunidad en los casos de ataques a la prensa. Actualmente, la PGR investiga poco más de cien casos y ha consignado, de septiembre a la fecha, a 40 presuntos agresores, pero difícilmente se podrá erradicar este riesgo sin la participación corresponsable de los gobiernos de los estados y de los municipios, así como de las propias empresas de medios.

Hacer a México más democrático requiere de medios de comunicación comprometidos con este fin. Toda sociedad abierta y libre necesita poner en circulación información veraz, con los contextos adecuados y en el momento oportuno, para superar sus problemas y normalizar la convivencia entre las personas con normas, instituciones y valores democráticos.

Es innegable que el acceso a la información y la libertad de expresión en México son hoy una realidad. Sin embargo, me parece que un diagnóstico crítico de los retos, de los pendientes y de los nuevos riesgos, se vuelve indispensable para el debido resguardo y ampliación de esas conquistas.

Los organismos autónomos que forman parte de esta red son los testigos y, sobre todo, los garantes del ejercicio de esas libertades y derechos fundamentales.

El gobierno ha reiterado su apertura para construir, junto con los otros poderes públicos, autoridades y organismos autónomos, las decisiones y las acciones de gobierno que con visión de Estado protejan y hagan valer esos derechos en todo el país.

Agradezco la invitación y quedo atento al intercambio de preguntas y respuestas que podamos tener.

El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento de los derechos fundamentales

*Luis Rolando Yoc Pérez**

Traigo para todas y todos ustedes un afectuoso saludo desde tierras situadas bastante más al sur de esta histórica ciudad de Mérida. Vengo desde Guatemala a entregarles un fraternal abrazo del procurador de los Derechos Humanos, doctor Sergio Fernando Morales Alvarado, quien, por razones de su cargo, en el último momento se vio obligado a desistir de su intención de viajar a tierras yucatecas para acompañarles en este acto.

Al transmitir este saludo deseo hacer explícito nuestro agradecimiento institucional y personal a los organizadores de este Congreso de Organismos Públicos Autónomos de México, tanto por la invitación para participar en esta experiencia singular como por la hospitalidad con que hemos sido recibidos y atendidos.

Para la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, y para quien les habla, es motivo de gran satisfacción compartir algunas reflexiones sobre el tema de este panel: el papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento de los derechos fundamentales.

Con el permiso de ustedes, enfocaré la exposición en cuatro grandes bloques. Primero haré una breve reflexión sobre el derecho de informar y a ser informado, como parte del conjunto de los derechos humanos. A continuación me referiré a los comunicadores sociales, en particular a los periodistas, como defensores de los derechos humanos en el marco de un amplio concepto de quién es y qué hace un defensor de los derechos fundamentales.

En el tercero y cuarto bloques hablaré de la situación de Guatemala en este campo y de la experiencia de la Procuraduría de los

* Director de Mediación, Resolución de Conflictos e Incidencia en Políticas Públicas. Pertenencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala en el Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.

Derechos Humanos en su alianza estratégica con los comunicadores sociales para defender las garantías fundamentales de los habitantes de nuestro país.

Empiezo por decir que los derechos humanos representan el mínimo de condiciones que le permiten a la persona vivir en armonía consigo misma, con la naturaleza y la especie humana.

El concepto de los derechos humanos como fundamento de convivencia en las sociedades contemporáneas constituye un paso fundamental, cuya ignorancia o incumplimiento significa retornar a la barbarie y al estado de naturaleza, donde la voluntad del más fuerte se impone.

Los derechos humanos, como ámbitos de libertad que se oponen al poder, surgen con las revoluciones europeas del siglo XVIII. Se les puede definir como una forma concreta de defender a la persona común, al individuo, de los abusos del Estado y de los factores de poder.

La reivindicación de los derechos de las personas incluyó, desde el inicio, el derecho de expresión del pensamiento y el derecho a la libertad de conciencia, de los cuales derivan otros derechos, como el de libertad de cátedra y, contemporáneamente, el derecho de informar y de ser informado.

No puede haber libertad de conciencia, de pensamiento, de expresión, ni derecho de informar y de ser informado, todos inherentes al ser humano, allá donde existe intolerancia.

La intolerancia tiene su origen en la creencia de que el grupo, sistema de creencias o modo de vida propio es superior al de los demás, y se manifiesta en actos racistas, discriminatorios e incluso con el genocidio. Es un síntoma que acarrea una peligrosa enfermedad social: la violencia. Es la negación de la diferencia, la búsqueda sangrienta de la uniformidad, la negación de toda autonomía, de toda diversidad. Es el rechazo del intercambio, porque éste debilita el odio; es el rechazo de la coexistencia, que implica aceptar las diferencias. Es la muerte del pensamiento en nombre de un pensamiento ya revelado o construido. Es la negación de la diversidad.

La intolerancia tiene como antípoda un modo de vida y conducta basado en la tolerancia. La tolerancia es una actitud y un comportamiento individual, social o institucional, que se aprende, se forma y se profundiza con la práctica cotidiana.

La tolerancia es el núcleo mismo de la responsabilidad social en una sociedad pluralista. Tiene dos perspectivas: por un lado,

en términos negativos, es evitar reacciones negativas, agresivas o de exclusión; por otro, es la acción responsable para crear condiciones que permitan a los demás seres humanos realizarse dignamente y superar las diferencias mediante el respeto a la diversidad, el reconocimiento de la injusticia y las medidas para superarla, y así resolver las diferencias de manera constructiva.

La historia de la humanidad puede escribirse siguiendo las huellas de la intolerancia, pero también como el proceso ascendente del establecimiento de una cultura de la tolerancia, de respeto a la diferencia y a la diversidad. La tolerancia es una actitud o comportamiento individual y social que respeta la diversidad y lucha contra la injusticia proveniente de la violación de los derechos humanos.

Desde una perspectiva de derechos humanos, practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, situación, forma de expresarse, comportamiento, sus valores y sus creencias, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son. También significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás.

Y nada de esto es posible si no está plenamente garantizado el derecho de informar y el derecho de estar informado. El mundo contemporáneo, sencillamente, no puede ser imaginado sin información, sin la libre circulación de las ideas y de la información, pero en muchas sociedades, entre ellas bastantes latinoamericanas, la libre circulación de ideas e información es una conquista relativamente reciente.

En Guatemala, por ejemplo, todavía en la segunda mitad del siglo xx y hasta el final de la década de 1980 asistimos a quemas de libros “prohibidos” o a cateos militares y policiales en busca de “literatura subversiva”. En mi país leer o poseer libros de autores proscritos podía marcar la diferencia entre la vida y la muerte.

La revolución en las telecomunicaciones y la informática, a la cual todavía estamos adaptándonos y asimilando, no sólo contribuyó al parto de una nueva dimensión de la globalización, sino que, entre otros efectos, hizo irreversibles las condiciones materiales para ejercer el derecho de informar y de ser informados. Pero sería un craso error suponer que las condiciones tecnológicas, como internet, por ejemplo, son suficientes para garantizar ese derecho.

La información no circula por sí misma, requiere de un agente activo de búsqueda, procesamiento, difusión e interpretación: el ser humano, mujeres y hombres que de forma profesional o por mera inquietud personal se dediquen a trabajar con esa materia prima llamada *información*.

En esa labor, los profesionales de la información, los periodistas, los comunicadores sociales, deben vencer múltiples resistencias que se inician con la arraigada cultura del secretismo, del hacer las cosas, para decirlo coloquialmente, “en lo oscuroito”. Resistencias que se oponen tanto a la obtención como a la difusión de la información.

En esto, por supuesto, no hay ninguna novedad. Cualquier periodista que me escuche pensará, con razón, que esos son “gajes del oficio”. Y es precisamente en este punto donde quisiera subrayar cómo, detrás de un hecho “normal”, cotidiano, está presente el ejercicio y la defensa de un derecho, el derecho de informar y el derecho de ser informados.

Cuando ese derecho se conculca, ya sea porque se impide el acceso a la información o porque se obstaculiza o impide difundir esa información, estamos ante una violación de los derechos humanos. Porque los derechos humanos son un todo integral, con ciertas características que deseo enumerar:

- Universales.
- Obligatorios e inviolables.
- Indivisibles e interdependientes.
- Complementarios y no jerarquizables.
- Integrales.
- Irrenunciables.
- Inalienables.
- Imprescriptibles.

Lo anterior se resume en que no puede conculcarse uno de ellos sin que se afecte al resto, e implica que las personas dedicadas profesionalmente a la búsqueda, procesamiento y difusión de la información, léase de preferencia comunicadores sociales y periodistas, son, por la naturaleza de su actividad, auténticos defensores de los derechos humanos.

Una experta en el tema, Hina Jilani, quien fuera representante especial del secretario general de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, describía a éstos como

personas que individualmente o en asociación participan en los esfuerzos para desvelar la verdad acerca de las violaciones cometidas en el pasado entre otros, abogados, fiscales, forenses, personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos y las víctimas mismas y/o sus familiares; los [...] que trabajan en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, además de los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sindicalistas, campesinos, miembros de organizaciones de pueblos indígenas y ecologistas. Así como también, miembros de ONG, periodistas, líderes religiosos y miembros de asociaciones de lucha contra la impunidad que investigan casos de corrupción de funcionarios públicos o de daños al medio ambiente.

Es, en efecto, una amplia gama de personas que, en diferentes campos de la vida política, económica, social, cultural y ambiental, libran diferentes acciones en la búsqueda de la plena realización de los derechos fundamentales. Por lo tanto, es nuestro entender que defensora y defensor es todo aquel que, desde espacios locales, nacionales e internacionales, exige, demanda y reivindica derechos consagrados en los convenios, tratados y pactos internacionales o en la Constitución Política de la república.

Es necesario reconocer el largo camino que personas en lo individual y en lo colectivo han recorrido en la defensa y promoción de los derechos humanos, tanto de los derechos individuales, o cívico políticos, como de los económicos, sociales y culturales. Si bien el aumento de la toma de conciencia respecto a los derechos humanos de la población ha cobrado cada vez más vigencia, este crecimiento también ha ido acompañado de un aumento en las amenazas, ataques y agresiones en contra de los defensores y defensoras.

El reconocimiento de las personas defensoras de derechos humanos es parte fundamental de la construcción de un Estado de derecho y de la democracia. La conducta de los funcionarios públicos en este asunto específico es también un indicador de la naturaleza del gobierno y de su política en materia de derechos humanos.

Es muy frecuente el poco reconocimiento que desde el Estado se hace del trabajo que realizan las y los defensores de derechos hu-

manos. Por el contrario, no es raro encontrar lo opuesto: la “deslegitimación” o descalificación de su trabajo, ni tampoco los ataques en contra de ellas y ellos, incluidos aquellos en que se apela a la violencia que amenaza o vulnera su integridad física.

Como línea de acción de una eventual política de Estado en materia de derechos humanos, debe incluirse el reconocimiento y la dignificación del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, línea que debería acompañarse de mecanismos internos de prevención e intervención en casos de acciones o ataques en contra de ellas y, dado el caso, de la implementación efectiva de las medidas de protección extendidas dentro de los sistemas internacionales, como las medidas cautelares solicitadas y, en su momento, otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Y esto que vale para las y los defensores de los derechos humanos en general, es destacadamente aplicable a esa categoría especial de defensoras y defensores de los derechos humanos que son las y los periodistas y las y los comunicadores sociales.

Digo que constituyen una categoría especial porque ellas y ellos, al ejercer su labor esencial –sacar a luz lo que debe estar a la vista de todos–, no sólo ejercitan su propio derecho de saber, investigar y difundir, sino que también se convierten en defensoras y defensores de nuestro propio derecho a ser informados. Digo lo anterior con la firme convicción reforzada desde mi labor diaria, en una relación constante con periodistas de diferentes medios de comunicación, y en cumplimiento de mi obligación de velar por el respeto irrestricto de los derechos de libre expresión, de prensa y de acceso a la información.

Estoy plenamente convencido de que las y los periodistas y comunicadores sociales, así como los medios para los cuales trabajan, contribuyen decisivamente a la promoción y el respeto efectivo de los derechos fundamentales. Sin embargo, también debemos reconocer que los tiempos actuales no son nada fáciles para el ejercicio del periodismo y la comunicación social. La aparición en escena de nuevos actores, como el crimen organizado y el narcotráfico, sin duda han traído una gravísima amenaza para el ejercicio periodístico, por lo que se tienen que tomar medidas urgentes que garanticen este derecho. Como en el pasado, fuerzas oscuras pretenden acallar su labor y degradar su función social de informadores, componente básico de este derecho fundamental. La Constitución Política de la

república de Guatemala, promulgada en 1985, lo consigna en su artículo 35.

Los medios cumplen esta función social cuando se convierten en canales por medio de los cuales sus receptores se enteran de lo que ocurre en su entorno y en el mundo. El mismo artículo 35 advierte que “este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna” y señala como excepción cuando en el uso de esta libertad se “faltare el respeto a la vida privada o a la moral”.

Y es que así como los medios tienen el derecho de informar, los lectores, televidentes o escuchas también tienen el derecho de recibir informaciones veraces, apegadas a la verdad y a la ética, por lo que debemos estar atentos a que el derecho se respete en ambas direcciones.

Debemos tener claro que esta función social es la que permite que haya una libre exteriorización de las ideas e intercambio de conocimientos y opiniones, lo que contribuye a conocer lo que es verdadero y lo que es falso y, a su vez, a contar con más detalles de lo que hacen quienes nos gobiernan o quienes aspiran a hacerlo.

Nuestra principal vigilancia debe ir orientada a que se respete el derecho de los comunicadores y de los medios a que su labor no sea obstaculizada por el gobierno ni por esferas de poder político o económico ni por algunos de estos actores indeseados que han surgido en los últimos tiempos con gran fuerza, como el crimen organizado y el narcotráfico.

Para que en una sociedad reinen los principios de libertad, igualdad y fraternidad, inherentes a la libertad de expresión, se necesita que también haya tolerancia y reconocimiento de la diversidad. La libre expresión del pensamiento, el derecho de informar y de ser informado es algo que no atañe solamente a las y los periodistas, o a los medios de comunicación, pues aún en éstos existen factores que buscan sujetar o mantener bajo control el ejercicio de estos derechos.

Precisamente, ésta es una tarea que nos compete a quienes trabajamos en la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala: velar porque el ejercicio de este derecho sea respetado y garantizado por las autoridades. Hasta el pasado reciente, lo común era que se intentara acallar o disuadir las noticias indeseables para el poder, mediante el soborno, la amenaza, la extorsión o el cohecho. No puede negarse que estas prácticas, que debieran estar desterradas,

aún persisten, y muchas veces magnificadas, contra el papel más incisivo que ahora muestran los periodistas y los medios.

La fuente de los continuos intentos de silenciar o desviar a las y los periodistas y a los medios de comunicación social es, precisamente, el reconocimiento de que esta libertad y este derecho permiten el control social de los poderes de diversa naturaleza y se constituyen en baluartes en los cuales descansa el ideal democrático de nuestros países.

El increíble desarrollo de la tecnología digital y la informática de finales del siglo xx y de lo que va del presente, ha llevado al desarrollo, también vertiginoso, de los medios de comunicación, que son cada vez más dinámicos e inmediatos. No obstante, las personas, sobre todo en países como Guatemala, todavía acuden a los medios tradicionales en busca de la información diaria, aunque crece cada vez más el número de quienes acceden a ellos a través de internet, donde pueden interactuar y exponer sus opiniones, inquietudes, protestas y desacuerdos.

Es aquí donde se valora la forma en cómo los medios fomentan el respeto a los derechos fundamentales, porque contribuyen a que la persona, mediante el uso de esta libertad, construya su emancipación moral.

En la medida en que el receptor de la información conoce y utiliza su libertad de decisión, sus derechos y los ejerce, tendrá una participación consciente. Hay que recordar que los derechos son violados, en un alto porcentaje, porque la persona no los conoce y no los ejerce. Ésa es una responsabilidad social de los medios y constituye un modelo a seguir para la sociedad que, además, ha aprendido a exigir que hagan uso de dicha libertad con responsabilidad y en forma consecuente. Una de las formas en las que nos podemos dar cuenta de cómo los medios fomentan el respeto a los derechos fundamentales, es por los temas que ponen en la agenda de la población.

En este momento, las personas conocen más sobre discriminación, racismo, violencia intrafamiliar, ambiente, maltrato a la niñez, violaciones laborales, entre otros temas, gracias a que se les ha colocado en la agenda mediática. La cobertura informativa de los medios no es lo único que se ha diversificado, también lo han hecho los actores. Ahora exponen sus argumentos, formulan denuncias y hacen reivindicaciones grupos emergentes, como ambientalistas, defensores de la diversidad sexual, indígenas, mujeres, jóvenes, etcétera.

Sin embargo, también se tiene que dejar claro que si bien ahora hay más información sobre otros actores, no necesariamente es incluyente. Se habla de esos grupos cuando hay alguna situación de violencia, protestas, bloqueos, señalamientos. Debemos saber que algunas de las razones para que los medios de comunicación estén bajo la mirada observadora de los factores de poder, son que, con su información y denuncias cotidianas, instruyen y ayudan a fomentar derechos humanos y derechos fundamentales.

Todo es susceptible de ser mejorado y, por supuesto, la función de los medios también. Aunque en muchas informaciones se comunica sobre derechos que asisten a una persona o a un colectivo en determinadas circunstancias, y eso ayuda a que otros lo conozcan, todavía hay aspectos que deben ser corregidos.

Por ejemplo, en su afán de informar con prontitud y sin ocultamientos de información, algunos medios no le dan, al menos en Guatemala, el debido respeto al derecho de presunción de inocencia ni se respeta el derecho de los menores de edad a no ser fotografiados o identificados.

El principio de presunción de inocencia es fundamental en el marco de estos derechos, pues muchas veces, aunque se aclare o rectifique cuando hay resoluciones finales, no se logra reconstruir la honra de la o las personas mencionadas.

También se da todavía el uso de los editoriales, columnas de opinión, encuestas e incluso informaciones, en las que se intenta litigar en forma mediática e influir en órganos colegiados, autoridades de policía e investigadores, cuando eso es algo que corresponde a instituciones plenamente establecidas, como los tribunales, el Ministerio Público o la Policía Nacional Civil.

Sin embargo, los medios de comunicación constituyen, en este momento, al menos en Guatemala, uno de los sectores que más confianza genera en la población. Ello se debe, sin duda, a que los demás actores de la vida pública han caído en descrédito.

Los periodistas y los medios se han convertido en defensores de los derechos humanos. A través de su trabajo cumplen con tres obligaciones básicas: informar, formar y distraer. Informar y formar van de la mano y ésta es una labor que los medios han cumplido con arrojo y valentía y le dan sostén a la afirmación de que el periodista es un profesional que al defender sus derechos defiende los derechos de toda la sociedad. Guatemala es un país que concluyó

formalmente un conflicto armado interno en 1996. Sin embargo, 15 años después, los grados de violencia son similares o más altos que los de ese conflicto; la muerte de periodistas y las agresiones que sufren hacen riesgosa su labor.

Guatemala vive en estos momentos una etapa de violencia criminal exacerbada, debida, especialmente, a la irrupción del crimen organizado y del narcotráfico, sumado a la debilidad de las fuerzas de seguridad. Esta situación se agrava por la coyuntura electoral, que nos ha presentado a la ciudadanía de este país una campaña atípica, cargada de violencia, ataques y propaganda sin límites.

La situación ha pasado de ser delicada a grave. Durante el primer semestre, según los datos recopilados por la Procuraduría de los Derechos Humanos, se contabilizaron 21 hechos contra el gremio periodístico, que han dejado 29 víctimas y 31 medios de comunicación afectados. La situación, según esta información, es más grave para los periodistas y medios de provincia que para quienes laboran en la capital. Entre los hechos que padecen se mencionan amenazas e intimidaciones, agresiones físicas y verbales, censura y restricción al libre acceso a las fuentes informativas.

Los datos muestran que los agentes de policía, los fiscales del Ministerio Público y algunos alcaldes aún son quienes más obstaculizan la labor periodística, aunque últimamente también reciben amenazas de fuentes no identificadas, que se sospecha tienen vinculación con el narcotráfico y el crimen organizado.

Durante mayo ocurrió un hecho grave, cuando presuntos Zetas colocaron mantas en algunos departamentos con amenazas a la prensa y donde advierten que limite su cobertura en torno a informaciones que tienen que ver con ellos. Dichas mantas fueron colocadas una semana después de que un grupo criminal, presuntamente los Zetas, masacrara a 27 labriegos en una finca de La Libertad, Petén. El 22 de mayo, en una conferencia de prensa ofrecida por locutores, periodistas y comunicadores, afirmaron: “El crimen organizado y el narcotráfico se han convertido en los nuevos censores de la libertad de expresión y la libertad de prensa en Guatemala, dada la situación de violencia y la guerra desatada entre los diferentes carteles de la droga”.

Y eso es desde el punto de vista de los riesgos criminales, pero el periodista también se topa con limitaciones a su trabajo al tratar de hacer valer el derecho al libre acceso a la información, establecido

en el Decreto 57-2008 del Congreso de la República. El derecho humano de libre acceso a la información, o el derecho a saber, parte del principio de que la información pertenece a los ciudadanos, es pública por principio y le corresponde al Estado, a través de sus instituciones, el adecuado manejo para su disponibilidad y transparencia. Este derecho le permite a la población tomar mejores decisiones al contar con información accesible, certera y oportuna.

Sin embargo, aunque se reconoce la importancia del derecho, en el ámbito institucional se ve la resistencia a brindar información a la prensa, la cual sirve para que se conozcan los actos administrativos. Hasta el 31 de octubre de 2010, se habían recibido 93 denuncias por la negativa al acceso a la información, de las cuales dos terceras partes se vinculan con la protección de datos personales. Aunque se considera que la implementación de esta ley es beneficiosa para el derecho a saber, para fomentar y fortalecer la búsqueda de la transparencia, todavía falta mucho por hacer, porque han ido surgiendo medidas que impiden la real vigencia del derecho.

En el tema electoral, son numerosos los ataques verbales que han sufrido los miembros de la prensa nacional, que van desde agresiones por parte de funcionarios, candidatos o trabajadores de los candidatos, señalamientos de favoritismo, hasta provocaciones y descalificaciones.

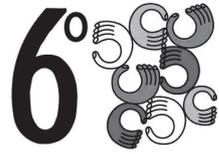
Desde que la Procuraduría de los Derechos Humanos nació a la vida pública, hace 24 años, el 19 de agosto de 1997, se ha caminado de la mano con los comunicadores sociales, quienes han visto en ella un lugar al cual acudir para que se defiendan sus derechos. Hay que recordar que la democracia es el sistema de gobierno que se considera ideal; si no perfecto, sí el más aceptable, pero también debe reconocerse que practicarla es sumamente difícil y más en un país como Guatemala, que no escapa de esta realidad.

Dentro de la democracia, la prensa es un bastión que contribuye a sustentar las bases y que se ha constituido en un valladar para que los enemigos de la democracia no destruyan sus apoyos más importantes. Juntos, comunicadores y Procuraduría, hemos luchado contra el flagelo de la desinformación y lo hemos hecho de manera contundente.

Este intercambio de ideas sobre la transferencia de la libertad de expresión, sus limitaciones y riesgos, nos permiten enriquecer este conocimiento y preparar nuevas estrategias para su protección frente al futuro inmediato que hoy construimos.

Los medios de comunicación pueden tener algunas falencias, de eso no cabe duda, pero su aporte es valioso para el fortalecimiento de los derechos fundamentales que en esta época parecen sufrir un retroceso que no se puede permitir. Problemas que parecían superados están volviendo a presentarse y uno pensaría que en lugar de ir hacia adelante vamos en retroceso, pero no debemos permitirlo y los medios de comunicación son un estupendo aliado.

Hoy, ante esta realidad preocupante, está claro que sólo la alianza con las y los comunicadores sociales, con los medios de comunicación social, nos permitirá seguir difundiendo esos derechos, su contenido y su naturaleza emancipadora.



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011

Panel magistral
La autonomía: una visión desde los organismos
públicos federales e internacionales

Relatoría del panel magistral
La autonomía: una visión desde los organismos
públicos federales e internacionales

*Mario Alfredo Hernández Sánchez**

Una idea común en las intervenciones presentadas en esta mesa fue la reflexión sobre el papel de los organismos públicos autónomos como renovadores de un sentido de lo público y generadores de legitimidad democrática frente a la privatización de, cada vez más, sectores de la vida política y la reducción del logro de consensos incluyentes de la promoción de intereses privados. Por eso se apuntó que estos organismos contribuyen a apuntalar el sistema democrático en su conjunto, cuyos principios de igualdad de oportunidades y de trato, así como de garantía universal de derechos, fortalecen una cultura de la inclusión social y del respeto a la diversidad en todas sus manifestaciones. Una cultura política de este tipo se sustancia en un espacio común para el logro de consensos y el procesamiento no violento de los conflictos.

En su intervención, Jacqueline Peschard, comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), afirmó que a diferentes instancias, en la ingeniería institucional del sistema mexicano, les fue concedida la autonomía orgánica o funcional con el propósito de que cumplieran eficazmente con las funciones conferidas por el Estado mexicano, y para que se constituyeran en un cuarto poder que facilitara el trabajo de las instituciones derivadas de la división tripartita de poderes. Las funciones de los organismos autónomos no corresponden a las de los Poderes Legislativo o Judicial, sino que se ejercen frente al Poder Ejecutivo, como una forma de desligarse críticamente de la autoridad. Así, el otorgamiento de la autonomía tiene que ver con la posibilidad de dotar de legitimidad

* Asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

a las instituciones públicas. Lo anterior es en función de un doble supuesto: por la incompatibilidad entre las funciones gerencial y fiscalizadora del Poder Ejecutivo, y para sustraerlas de los cambios sexenales. Se considera que estas funciones son de tal relevancia que deben trascender los tintes partidistas y los cambios de gobernantes. No es casual que el desarrollo de la autonomía ocurriera en las últimas décadas, en el contexto del creciente pluralismo político, en la medida en que un ejercicio no autoritario del poder político requiere de instituciones que escruten sus decisiones y las sometan a revisión desde la autonomía.

Peschard apuntó que, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE) nació con cierto grado de autonomía, a diferencia de otras instituciones que primero surgieron y luego la obtuvieron. Así, la autonomía de éstas se tutela desde el texto constitucional, lo que permite asegurarla frente a regresiones en el contexto de negociaciones no democráticas entre los partidos políticos, puesto que la vulneración de la autonomía generalmente se da en relación con intereses parciales y no democráticos. Lo que es evidente es que no basta contar con un marco normativo para proteger las instituciones autónomas, sino que también se requiere una defensa eficiente de esta autonomía desde las instituciones encargadas de legislar y procurar justicia. En el pasado, la designación de los titulares de los organismos autónomos era decisión del Ejecutivo, ahora ocurre un proceso de consulta y evaluación en los cuerpos legislativos. No obstante, esto ha mostrado dificultades, pues la designación de titulares no se ha podido sustraer al debate partidista en términos no democráticos.

En el caso del IFAI, el ejercicio de su autonomía tiene que ver con la entrega de información pública a quien la requiera, lo que puede derivar en el establecimiento de responsabilidades para esta misma autoridad. La tutela del derecho a la información pública requiere de autonomía y de que en su ejercicio no pueda interferir la actuación parcial de las y los servidores públicos. Si las acciones del IFAI no estuvieran recubiertas de autonomía, difícilmente se cumpliría la condición de acceso a la información a partir de la cual se pueden fincar procesos de responsabilidad a los ciudadanos. Peschard concluyó que esta ruta institucional apunta hacia el logro de una autonomía más orgánica que otorgue carácter no sólo técnico y de gestión al IFAI, sino que le permita conducir el acceso de los ciuda-

danos a la información, incluso en zonas que resultan polémicas y pueden ser objeto de recurso de revisión.

Por su parte, Leonardo Valdés Zurita, consejero presidente del IFE, señaló que en México ha hecho falta la reflexión sobre la autonomía desde la perspectiva de los procesos históricos y políticos que le han dado lugar. Los órganos constitucionalmente autónomos se encargan de tutelar los derechos que no aparecen en la arquitectura tradicional de los Estados de tradición liberal. Así, en la construcción de las democracias liberales los partidos surgen cuando se desvinculan como aparatos electorales de los partidos parlamentarios que representan intereses frente al poder político. Ahora, el partido se ocupa de obtener votos a partir de la construcción de una plataforma ideológica a la que, se espera, se adhieran los potenciales electores. Nuestra democracia mexicana todavía está en transición, de los partidos parlamentarios a los partidos electorales, y esto redundará en la liberación efectiva de los organismos autónomos respecto de los regateos políticos.

Valdés puso énfasis en el propósito de la lógica de los partidos parlamentarios, es decir, en el logro de consensos que le den gobernabilidad democrática al Estado. La lógica de los partidos electorales es la búsqueda de la confrontación, de la diferenciación que posiciona mejor a un partido que a otro, lo que repercute en más votos. En las democracias avanzadas esta diferenciación existe y funciona cotidianamente. La construcción de esta transición está por ocurrir en México, para que el conflicto político se administre y no se vulneren las autonomías –como la del IFE y sus consejeras y consejeros– cuya función es garantizar derechos que implican cuestionamiento de la autoridad y de los poderes fácticos, y cuyos procesos deliberativos deben ser sustraídos del regateo político. Esto implica, según Valdés, la transición desde un gobierno que responde a un gobierno responsable.

Finalmente, Valdés concluyó que los órganos autónomos que ha creado el Estado tienen que ser órganos responsables que tomen decisiones de acuerdo con el marco jurídico vigente e independientemente de la popularidad de las mismas, y también que apuntalen la reivindicación de derechos necesaria para trascender de una ciudadanía reactiva y desinteresada hacia otra empoderada y vigilante de la función pública.

Durante su intervención en la mesa de discusión, Enrique de Alba, vicepresidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tomó como punto de partida el señalamiento de que los derechos fundamentales son instrumentos para la protección de los intereses de las personas y representan los bienes básicos para el desarrollo de los planes individuales de vida digna. Aunque no siempre es clara la relación entre las funciones del INEGI y esta definición, el texto constitucional señala que el sistema de planeación del desarrollo nacional no debe violentar los derechos fundamentales, para lo cual se requiere de información estadística confiable, tarea que es asumida por el Instituto. Éste es una pieza clave en la protección de los derechos fundamentales, en la medida en que genera y administra información de interés nacional. Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática.

De Alba señaló que, para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos en la materia han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales (incluidos los principios científicos y la ética profesional), acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, procesamiento, almacenamiento y presentación de los datos. Esta tarea requiere de la confianza de la ciudadanía, respecto a la calidad y el manejo ético de la información que concentra el INEGI. Se garantiza que los datos que la población proporcione para fines estadísticos no serán usados para promover intereses particulares. De igual manera, las estadísticas deben observar los principios de confidencialidad y reserva de información.

En términos prácticos, para el INEGI la autonomía significa su independencia formal para hacer el acopio, presentación y divulgación de las cifras sobre la realidad nacional que resultan de un ejercicio profesional y científico de la función estadística. La premisa no es sólo que la información llegue a la sociedad, sino que sea utilizada y esté disponible de manera permanente, a través de los recursos electrónicos y los tradicionales. De manera particular, De Alba apuntó que la autonomía del INEGI tiene una relevancia particular para el empoderamiento de la población respecto del ejercicio de los derechos ambientales. Así, la ciudadanía puede conocer el efecto de las decisiones públicas respecto de obras arquitectónicas y el cuidado de las reservas naturales para, a partir de esta informa-

ción, decidir en qué medida se afectan sus derechos ambientales y así iniciar los procesos por las vías jurisdiccionales pertinentes.

Ante este panorama, De Alba concluyó que el derecho de acceso a la información es como un derecho llave para el acceso a otros derechos.

En su participación en la mesa, Juan Manuel Portal Martínez, auditor superior de la federación (ASF), apuntó que la estructura administrativa de un Estado constituye el reflejo de la jerarquía asignada a tales funciones. Si el Estado es sólido y opera en contextos estables, está en condiciones de descentralizar sus funciones en la medida en que exista confianza ciudadana y las instituciones sean autosustentables.

La complejidad de la administración pública hace necesario el establecimiento de distintas soluciones administrativas como, por ejemplo, darle un voto de confianza a ciertas instituciones y dotarlas de autonomía para sus funciones. Por eso se otorga autonomía constitucional a determinados entes. Una preocupación central de las y los ciudadanos en su contacto con el Estado es la confiabilidad y eficacia de los procesos en los que ambos se implican, de tal forma que no se continúe con las inercias que generan discriminación y corrupción. Así, la confianza sólo se gana a través de un ejercicio continuado de buenas prácticas, un uso eficiente de recursos y una disposición a transparentar las decisiones vinculantes.

Según De Alba, la desilusión ciudadana respecto de la gestión de ciertos entes autónomos es una realidad, dado nuestro historial autoritario y la suspicacia respecto del poder político. Por eso es relevante poner estas tareas en manos de ciudadanos y ciudadanas capaces de generar confianza social, y que sean vistos, inicialmente, como confiables por parte de la ciudadanía, que tradicionalmente ha considerado siempre la posibilidad de frenar el poder.

Los órganos autónomos pertenecen al gobierno, por lo tanto dependen del Estado para su suficiencia presupuestal, y por eso son sensiblemente vulnerables al control desde posiciones no democráticas. Los recursos que se entregan a los organismos autónomos deben manejarse con extremada transparencia y atendiendo al principio de rendición de cuentas, ya que su efecto social es mayor que el de entes de naturaleza diversa.

La independencia es un elemento irrenunciable para un organismo autónomo. Se trata de evitar una mera descentralización de

funciones y de dotar a estas instituciones del marco normativo y la suficiencia presupuestal para que ejerzan sus funciones de cara a la ciudadanía y como una forma de control de la autoridad. No es posible limitar presupuestalmente las acciones de los entes autónomos y esperar que la naturaleza de su trabajo no se modifique negativamente, tampoco es posible limitar la acción de los organismos autónomos a la agenda de trabajo del gobierno, al poner de relieve ciertos temas y oscureciendo otros que resultarían ideológicamente subversivos. La actuación de estos organismos debe estar sujeta a la rendición de cuentas, es decir, al escrutinio permanente por parte de la ciudadanía, sobre todo en lo que se refiere a la asignación presupuestal y planeación estratégica; estos elementos, considerados de manera limitada o parcial, pueden contribuir a minar la confianza ciudadana en dichos organismos. La independencia no sólo beneficia a la ciudadanía por el acceso que le da a derechos, sino por la legitimidad democrática que su acción adecuada y ética le granjea al conjunto del sistema.

Portal Martínez concluyó su intervención al señalar que la ASF tiene una gran área de oportunidad para apuntalar la legitimidad democrática y el ejercicio universal de derechos, pues al incidir en los organismos autónomos por la vía de la rendición de cuentas, se asegura de que sus funciones se realicen con responsabilidad y criterios de buenas prácticas.

La intervención final de la mesa fue la de Javier Hernández Valencia, representante en México de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Su objetivo fue mostrar que el tema de la autonomía es fundamental para la protección de los derechos humanos desde el sistema universal y las agencias de Naciones Unidas en la materia. El sistema universal, desde hace casi veinte años, no sólo se ha dedicado a producir estándares internacionales normativos, sino que ahora se interesa en vigilar violaciones graves a derechos humanos y en encontrar la forma de canalizarlas jurisdiccionalmente. En este sentido, los Principios de París constituyen la principal fuente de estándares normativos para las instituciones nacionales de derechos humanos (procuradurías, comisiones de derechos humanos, entre otros). México cuenta con el sistema nacional de instituciones de derechos humanos más vasto y mejor equipado presupuestalmente en la región y, sin embargo, esto contrasta radicalmente con la cantidad

de casos que son vistos como violatorios de derechos humanos desde los sistemas interamericano y universal. Los Principios de París establecen que las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser óptimas para el cumplimiento de su papel en el sistema de protección, también, que actúen como garantes de las normas internacionales en el ámbito nacional y, finalmente, apuntan a interactuar eficazmente con las organizaciones internacionales, gobiernos, parlamentos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Para el cumplimiento de estas directrices, debe garantizarse la autonomía y la transparencia de las instituciones de derechos humanos.

Lo que hacen estos Principios es delimitar la discusión sobre los derechos humanos en países con realidades multiculturales y donde se afirma la existencia de códigos étnica o culturalmente gestados junto a un sistema garantista de derechos. Los Principios de París no sólo alinean el sistema de Naciones Unidas con los países, sino que permiten que los diversos territorios recompongan sus instituciones para volverlas eficientes y modernas en lo que se refiere a la protección de derechos humanos.

De acuerdo con Hernández, los Principios de París permiten una coordinación entre el sistema de Naciones Unidas, a través de la OACNUDH, y las instituciones nacionales de derechos humanos, en varios sentidos. Primero, al apoyar a los gobiernos en el establecimiento o fortalecimiento de instituciones que les permitan cumplir con los propios principios; segundo, al generar capacidades de liderazgo; tercero, al vigilar la autonomía de los organismos internos de derechos humanos que generan diagnósticos y evaluaciones sobre el estado en que se encuentran; y cuarto, al establecer vínculos permanentes y de fortalecimiento con las organizaciones civiles, de tal forma que éstas se involucren en los procesos de observación del país. Estas directrices dan a las violaciones graves de derechos humanos una visibilidad frente al mundo que puede contener las escaladas de violencia y represión internas.

Los Principios de París promueven que las instituciones nacionales de derechos humanos se impliquen con las organizaciones civiles y los organismos públicos autónomos para promover, en los distintos espacios formales, como el examen periódico universal (EPU), la presentación de diagnósticos certeros que deriven en recomendaciones puntuales. La labor de seguimiento al cumplimiento

de estas acciones también puede involucrar a organizaciones civiles y organismos públicos autónomos. Por eso, concluyó Hernández, cuando se refieren al marco internacional, los organismos autónomos se convierten en interlocutores fundamentales para evaluar críticamente los compromisos internacionales de los países en materia de derechos humanos.

La autonomía en el contexto de los derechos fundamentales

*Enrique de Alba Guerra**

Los derechos fundamentales se consideran como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas y preservan los bienes básicos necesarios para desarrollar cualquier plan de vida de manera digna. Más allá del derecho a la información, no siempre es clara la relación entre una institución generadora de información como el INEGI y los derechos fundamentales; sin embargo, es en función de otros derechos fundamentales como la protección del derecho a la información cobra un sentido claro.

El artículo 26 constitucional en su inciso A menciona lo siguiente:

- A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la Nación.

Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Destacan en esta redacción, el uso de los términos “equidad”, “independencia y democratización política, social y cultural de la Nación”, así como “aspiraciones y demandas de la sociedad”. Queda claro que, aunque este artículo no habla de un derecho fundamental en sentido estricto, resulta una vía para asegurar que el sistema de planeación del desarrollo nacional no viole tales derechos.

* Vicepresidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Adicionalmente, con la finalidad de que la sociedad y el Estado cuenten con información de calidad, pertinente, veraz y oportuna para ayudar al desarrollo nacional, se crea el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y se determina que sus datos son de uso oficial y obligatorio. Esto queda establecido en el artículo 26 en su inciso B, como se lee a continuación:

- B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

La tarea de coordinar este sistema recae en el INEGI. Como resultado, el Instituto debe proveer al público de información. En particular, deberá proporcionar a las autoridades competentes la información de interés nacional que se requiera para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. El INEGI es, entonces, una pieza clave en el esquema de protección de derechos fundamentales establecido en el artículo 26 de la Constitución.

El INEGI, en su papel de oficina nacional de estadística, se ha apegado a los 10 principios fundamentales de las estadísticas oficiales adoptados por la ONU. Sin restar importancia al listado completo de principios fundamentales, para fines de esta exposición, se pondrá énfasis únicamente en los dos primeros para explicar la visión del INEGI y su estrategia en el contexto de los derechos fundamentales. El primero de estos principios se enuncia a continuación:

Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados.

En este sentido, el Instituto se asume como una entidad cuya función es mantener informada a la sociedad.

El segundo de estos principios menciona lo siguiente: “Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos estadísticos”.

Es necesario contar con la confianza de la sociedad para que el Instituto cumpla con su función, es decir, se requiere confianza en los procesos de generación de información y en el tratamiento y difusión que se le da, y confianza en que los datos recopilados de la sociedad serán utilizados sólo con fines estadísticos. Sobre este último punto, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en su artículo 37, menciona que los datos que se proporcionen al sistema serán estrictamente confidenciales y no podrán utilizarse para otro fin que no sea el estadístico, como podrían ser fines fiscales, judiciales, administrativos o de cualquier otra índole.

De igual forma, con el objetivo de proteger sus fuentes, el Instituto no divulgará información individualizada ni de manera que se pueda identificar a quienes proporcionaron información. Estas cláusulas de confidencialidad, además de proteger a los informantes, fomentan la confianza en el manejo de la información que se proporciona, lo cual conlleva que se recopilen datos con mayor precisión.

Actualmente, el INEGI es de los pocos institutos nacionales de estadística autónomos en el mundo y, por lo tanto, cuenta con las siguientes ventajas:

- *Independencia formal*: la autonomía le permite al Instituto definir por sí mismo sobre la captación, procesamiento y publicación de la información. Históricamente, en distintos institutos de estadística del mundo se han presentado casos de presiones por parte de terceros en el manejo o difusión de la información. Hoy en día, por la autonomía otorgada al Instituto, eso no se permite en este país.
- *Credibilidad*: al ser una institución que decide libremente sobre los procesos de generación y difusión de información, estas decisiones se toman con base en las mejores prácticas en la materia, lo cual brinda al Instituto credibilidad en sus produc-

tos. En cierta forma, la sociedad y el gobierno cuentan con un testigo imparcial y confiable del acontecer del país.

- *Ambiente que conduce a la innovación:* al ser independiente y contar con credibilidad ante la sociedad, el Instituto puede buscar mejores formas de hacer su trabajo. Hoy en día la premisa no es sólo que la información llegue a la sociedad, sino que la información se utilice.

A continuación se presentan algunos de los esfuerzos que en materia de información se han iniciado. Esta no pretende ser una lista exhaustiva de las innovaciones del Instituto, simplemente busca presentar trabajos relacionados con el tema de esta exposición.

Información de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia

En materia de información de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia, el Instituto ha desarrollado los censos de gobierno. Con ellos se busca captar información que permita conocer la situación de la gestión y el desempeño de las instituciones públicas que conforman el Estado y sus respectivos poderes. Los instrumentos utilizados permiten captar información de las instituciones públicas de los tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal).

Además, en materia de seguridad se tienen: la Encuesta Continua sobre la Percepción de la Seguridad Pública y la Encuesta Nacional sobre Inseguridad. La primera busca conocer la percepción actual de la población respecto a su seguridad personal y en relación con la seguridad pública en el país, en comparación con un año atrás, así como las expectativas a un año, tanto en seguridad personal como en seguridad pública en el país, y el grado de confianza al caminar o recorrer lugares cercanos a la vivienda. Es un instrumento para medir cualitativamente la presencia, ya sea de seguridad o de inseguridad entre la población mexicana. Se levanta los primeros 20 días de cada mes. Del 2 de agosto al 3 de septiembre de 2010, se levantó la Encuesta Nacional sobre Inseguridad, la cual tiene los siguientes objetivos:

- Conocer la percepción de inseguridad de los ciudadanos del lugar en el que viven.

- Identificar grado de conocimiento y confianza de la población en las autoridades y sus acciones en el combate a la delincuencia.
- Identificar y clasificar los delitos de acuerdo con el tipo y la modalidad de los hechos delictivos.
- Identificar causas y tipos de victimización.
- Conocer las características sociodemográficas de las víctimas.
- Identificar hábitos y estilos de vida que se han modificado a consecuencia de la inseguridad.
- Conocer las características del agresor o victimario y su relación con la víctima, además de su *modus operandi* y patrones delictivos.

Información sociodemográfica

En cuanto a información sociodemográfica, la Encuesta Continua de Gasto de los Hogares sustituirá a la actual Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, y proporcionará información económica, demográfica y social, relativa a la población y los hogares del país; datos referentes a las viviendas en cuanto a características estructurales y servicios de que disponen, así como mediciones de pobreza por entidad federativa cada dos años.

Por otro lado, en el pasado Censo de Población y Vivienda se incorporaron algunas mejoras respecto a los censos anteriores, al captar información sobre:

- Características de la infraestructura urbana por manzana en localidades de 5 000 o más habitantes.
- Infraestructura y características socioeconómicas en comunidades de menos de 5 000 habitantes.
- Comprensión de lenguas indígenas.
- Forma en que se adquirió la vivienda.
- Asistencia a la escuela y habla de lenguas indígenas de niños de tres y cuatro años.
- Pertenencia étnica.
- Además, se adoptó un nuevo enfoque sobre discapacidad al utilizar el marco conceptual de la OMS.

Los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 se pueden consultar en <<http://www.censo2010.org.mx/>>.

Información económica y financiera

En el tema de información económica y financiera, a partir del 16 de julio de 2011 el INEGI es el responsable de elaborar y publicar el Índice de Precios al Consumidor, tarea que antes realizaba el Banco de México, pero que, en aras de la transparencia y en vista de que es el Banco quien mide la inflación, se asignó al INEGI. Esto implicó la modificación de su estructura organizacional para llevar a cabo la transferencia de facultades Banxico-INEGI.

También se han elaborado nuevos indicadores de opinión del sector manufacturero y opinión empresarial de los sectores comercial y de la construcción a través de entrevistas telefónicas asistidas por computadora. Actualmente, los usuarios de información cuentan con una herramienta de consulta de fácil interpretación, denominada Reloj de los ciclos económicos, donde se muestra la evolución de los indicadores económicos de coyuntura y el estado de la economía del país y se puede consultar en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/reloj_cicloseco/Default.aspx>.

Información geográfica y del medio ambiente

En lo que respecta a información geográfica y del medio ambiente, el Instituto recaba datos diversos, como del territorio insular, humedales potenciales, uso potencial del suelo, fisiografía, climatología, uso del suelo y vegetación, hidrología, edafología y geología. En este punto, es importante notar que el ambiente no es un componente menor en lo que respecta a los derechos de la sociedad. El artículo 4° constitucional establece: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. De este modo, los trabajos del Instituto en este tema son igualmente importantes tanto desde la perspectiva de los derechos fundamentales, como desde los que se llevan a cabo en los otros tres temas abordados.

Adicionalmente, se hacen grandes esfuerzos por el ordenamiento de la información catastral nacional. El Instituto pone la información a disposición de la sociedad a través de un visualizador: 152 capas de información vectorial, con más de 35 millones de objetos geográficos (60 Gb aprox.) y 4 coberturas tipo ráster (más de 1 terabyte). Algunos de los rubros de información que se incluyen en el Mapa Digital (<<http://gaia.inegi.org.mx/mdm5/viewer.html>>) son:

- Localidades.
- Infraestructura hidráulica.
- Vías de comunicación.
- Zonas de protección a la naturaleza.
- Manglares.
- Climas.
- Uso de suelo y vegetación.

Es con esta visión como el INEGI, en el ámbito de sus obligaciones y atribuciones, da sentido al cumplimiento del artículo 6° constitucional que, entre otras cosas, establece: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

La autonomía y la protección universal de los derechos humanos

Javier Hernández Valencia*

La siguiente presentación tiene como objetivo mostrar o demostrar la importancia que el tema de la autonomía tiene en diferentes rubros y aspectos de cada una de las instituciones. Lo que aquí presento es una llave indispensable de conexión y puerta de entrada al tema de la protección universal de los derechos humanos y el sistema de Naciones Unidas sobre esta materia.

El sistema universal de protección de derechos humanos, a lo largo de 50 años, fue mayoritariamente un sistema normativo, de producción de estándares internacionales que, gradualmente, en los últimos 20 o 25 años empezó a convertirse en un sistema de evaluación y discusión, no sólo de la normatividad, sino de situaciones graves. La más reciente evolución del sistema ha girado hacia un sistema jurisdiccional. Esto lo tomo como un antecedente para dar cuenta de que el tema de la autonomía es y sigue siendo un tema de la primera generación normativa y todavía de la segunda generación de situaciones. No lo es aún de esta última etapa de jurisdicción, y el punto fundamental es entender que se usa la autonomía para dar entrada al sistema de protección de la ONU. Los Principios de París son una serie de normas aprobadas por la asamblea general de la ONU, desde hace ya 18 años, y también son los que establecen las directrices y el funcionamiento deseable de lo que en la ONU se llama “las instituciones nacionales de derechos humanos”.

¿Qué son estas instituciones nacionales de derechos humanos (INDH)? Son, en general, el conjunto de procuradurías de derechos humanos, defensorías de pueblo, comisiones nacionales de derechos humanos, ombudsman, *ombudsperson*, que se han creado en los

* Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

últimos 45 años, y en América Latina desde hace como un cuarto de siglo, como instituciones dedicadas exclusivamente a la protección de los derechos humanos en cada país.

Quiero que tomen distancia respecto de la experiencia mexicana y la vean desde una perspectiva comparada. México está celebrando dos décadas, 22 años, de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones estatales. Tiene una tradición, una cultura, un lenguaje y son instituciones de derechos humanos muy importantes. México tiene el sistema nacional de instituciones nacionales de derechos humanos más vasto y mejor financiado de todo el planeta. Esto contrasta con el conjunto que conforman en la ONU los ahora 194 Estados, con la reciente incorporación de Sudán del Sur. De estos 194 Estados, no todos tienen instituciones nacionales de protección de derechos humanos; es más, si vuelvo a América Latina, en la tradición de crear procuradurías de derechos humanos, la primera de todas, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, aunque tiene ya un cuarto de siglo, comparada con las europeas es reciente. Pero encontramos países de África y de Asia en los que no hay instituciones nacionales de derechos humanos y pueden ustedes imaginar cómo es hablar, trabajar y construir en el tema cuando no hay reconocimiento oficial.

Entonces, los Principios de París, con sus 18 años de existencia, para muchos países del orbe, son todavía un estándar lejano porque no cuentan con instituciones protectoras de derechos humanos. En esta visión sobre las instituciones hay ciertas características que se señalan en los Principios de París. La primera, de carácter formal pero central, es que deben tener un fundamento jurídico suficientemente estable y legítimo. No se consideran aquellas que se crean en ocasión de efemérides, como comités de expertos, como conglomerados de personas notables, sino aquellas instituidas por la propia Constitución o por leyes específicas.

Obviamente, el mandato es que estén centradas en el tema de derechos humanos, y se aspira a que tengan una estructura de funcionamiento independiente. Las INDH deben no sólo dedicarse a lo que es su materia, la protección de los derechos humanos en sus países, sino que hay otros aspectos que desde la perspectiva de la ONU y de los Principios de París son indispensables. Uno es que sirvan de enlace entre toda esa producción normativa internacional con su implementación nacional, independientemente de la producción

normativa nacional. Tomen un paso de distancia y vean un planeta diverso en el que el desarrollo de estas instituciones es muy desigual, en algunos lugares muy adelantado, y en otros, inexistente; países en los que no hay instituciones nacionales de protección oficial de los derechos humanos. También hay países que todavía se rigen por normas religiosas y, entonces, esas instituciones nacionales estarán más avocadas a la fundamentación e implementación de normas de carácter más bien religioso (hablamos de países musulmanes). La necesidad de contar con un estándar como los Principios de París es que se protejan los derechos, entendidos en su concepto único de derechos, aunque no se haga ese vínculo con la normatividad internacional.

Es aquí donde el debate sobre el culturalismo en los derechos humanos se vuelve importante en el terreno de la implementación. Son países donde, por ejemplo, las mujeres tienen prohibido manejar automóviles. No hablo de mujeres que no puedan votar, eso pasa en muchos países, sino de un país específico en el cual las mujeres no pueden manejar automóviles. Tengo colegas en ese país que, cuando van de visita, tienen que arreglarse con sus hermanos o padres para salir de compras porque ellas no pueden manejar. Es un país con gran poder militar que tiene bases permanentes con personal militar de combate, donde hay bases aéreas y mujeres aviadoras que tienen la responsabilidad de conducir máquinas de altísima complejidad, que pueden estar entre los 150 o 160 millones de dólares y que, luego de aterrizar, cuando van de la base al campo habitacional, no pueden manejar un auto de 15 000 dólares. Existen en el mundo submundos.

Nos interesa que estos Principios de París no se entiendan sólo como una organización de la ONU, sino como una guía de implementación de la normativa y los estándares oficiales. Hay, pues, un circuito virtual en el que cada Estado o gobierno es responsable de tener comunicación y complementariedad con su sociedad civil, con su sistema judicial y legislativo, para que interactúen con una institución autónoma, a la que llamaremos institución nacional de derechos humanos. Si este espacio de autonomía no está resguardado, la institución no califica como autónoma en el marco de la protección internacional, pues éste es, a su turno, un sistema agregado, no se diseñó para ser lo que es, sino que, a lo largo del tiempo, ha creado ciertos núcleos o pilares de actuación y protección.

Uno de estos pilares es la organización que represento en México: la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos. La relación con las instituciones nacionales de derechos humanos es parte del plan estratégico y del sistema de indicadores con los cuales se evalúa el éxito y solvencia de las oficinas en cada país. Todos los Estados, todos los gobiernos de los 194 países, reconocen y aceptan la autoridad de la Alta Comisionada en tanto máxima funcionaria internacional en el tema de derechos humanos. Pero no todos los gobiernos aceptan, invitan y tienen una representación de dicha Oficina; sólo hay 54 en el mundo, como en México, lo que quiere decir que hay 140 países en los que no tenemos presencia. El mundo se ve diferente en los lugares donde hay oficinas de derechos humanos, instituciones nacionales de derechos humanos y mujeres que conducen automóvil, pero hay otros en los que eso no existe: mujeres que no votan, que no conducen; segmentos de la sociedad, etnias que son excluidas del goce de los derechos, y también del acceso a instituciones nacionales de derechos humanos.

Este mundo diverso es el que lleva a que el plan de la Alta Comisionada sea, no el de establecer oficinas propias, sino impulsar la creación de instituciones nacionales de derechos humanos propias; veremos si es o no pertinente crear y generar espacios. En América Latina, sólo hay oficinas de la Alta Comisionada en México, Guatemala, Colombia, Paraguay y Bolivia, y tenemos dos oficinas regionales que cubren asuntos más bien normativos y generales; no llevan casos. Hay una para Centroamérica con base en Panamá y otra para Sudamérica en Santiago de Chile, es decir, no hay oficinas en Venezuela, que tiene una Procuraduría de Derechos Humanos, ni en Perú, que tiene una Defensoría del Pueblo. Entonces, la apuesta estratégica para un sistema universal de protección no está tanto en la expansión del sistema de la ONU, sino en la creación y fortalecimiento de instituciones nacionales. En ese sentido, América Latina es una región que, comparativamente, goza de buena salud porque existen instituciones nacionales en todos los países, aunque no todas tengan un rango de autonomía. Hay disposiciones emitidas por la Oficina de la Alta Comisionada para que en esos países sean otras agencias de la ONU, no su propia oficina, las que promuevan la creación de instituciones nacionales de derechos humanos. También hay esfuerzos en los que la oficina con sede en Ginebra trabaja con órganos de coordinación regional.

Además, hay un órgano central en Ginebra, el Comité Internacional de Coordinación (CIC), que es el depositario de las calificaciones del estándar de autonomía de cualquier institución nacional de derechos humanos, y es un comité de pares. Son las propias defensorías, procuradurías, comisiones nacionales de derechos humanos, *ombudsperson*, las que han establecido un sistema de jerarquías para la admisibilidad y obtención de lo que se llama categoría "A", que se otorga a las instancias que tienen la máxima calificación, las cuales votan y evalúan las sumisiones de admisibilidad de las nuevas instituciones. Hay regímenes autoritarios, dictatoriales, monárquicos despóticos y clericales que, con el afán de cobrar cierta presencia en el ámbito internacional, crean instituciones de derechos humanos y fuerzan su aceptación en el seno de la comunidad internacional. También han presentado las candidaturas de estos organismos al CIC, que ha denegado la categoría "A" a muchos de estos organismos. Hace unos veinte años, el reino de Marruecos creó una comisión de derechos humanos, la Comisión Asesora del Rey, nombrada por él mismo y que fue presentada al CIC. No se le otorgó la categoría "A" porque, obviamente, aun cuando los individuos fueran personas de mucho prestigio, e incluso con una dedicación individual a causas comprometidas, la formalidad marca que haya una ley o Constitución y también que tenga autonomía, lo que le impidió calificar como organismo de grado "A". El CIC acredita y, cuando la institución se desvía, quita la acreditación. Hay procesos de acreditación, de desacreditación y de reacreditación.

El siguiente tema se refiere al sistema formal de la ONU. El sistema normativo se basa en los tratados, fundamentalmente nueve órganos de los tratados que reciben los reportes regulares de cada Estado sobre el cumplimiento e implementación de los compromisos asumidos soberanamente por cada uno de ellos. El vínculo entre las instituciones nacionales autónomas con los órganos de los tratados consiste en que pueden hacer reportes propios a dichos órganos, es decir, es un estatus que permite un diálogo entre pares. También puede presentarse cuando el país es examinado o entrega su informe ante el órgano del tratado y, en la sección de cuestiones y debates se hacen preguntas específicas. Hay reglas que el Consejo de Derechos Humanos ha puesto para el orden y la presentación de la información. En este Consejo, a través del CIC, cada institución nacional tiene voz y posibilidad de presentar cuestiones en un debate

entre Estados. En las sesiones. Las ONG no hablan; la sociedad civil, *per se*, habla sólo cuando el Consejo toma un receso y se convierte en una sesión informal. Se le da voz para asuntos particulares a algunas ONG mediante lista previamente admitida y con dos minutos de intervención, es un régimen muy riguroso. El Consejo tiene una agenda muy apretada. Hace cinco años se produjo un gran debate y se tomó una gran decisión. Por casi cincuenta años, en el seno de la antes llamada Comisión, hoy Consejo, se debatían los problemas más graves. Por ejemplo, un gran genocidio como el de Ruanda, o una situación de enormes implicaciones geopolíticas, como el tema Palestino. Era muy difícil que los temas entraran a la agenda del Consejo. Hoy se ha decidido que esta visión de sólo revisar lo muy urgente o las zonas rojas del planeta no favorece una promoción de los derechos humanos más homogénea. Dicho de otra manera, a un país insular como Tuvalu, que queda en mitad del océano Pacífico, ahí donde está la línea del cambio de día, y que es uno de los 194 Estados de la Asamblea, el Consejo jamás le prestaría atención, ya que normalmente está dedicado a la cuestión Palestina, o a las masacres en Sudán, a la crisis en Ruanda o a la dictadura siria. La situación de derechos humanos en Tuvalu no llamaría la atención, a no ser que hubiera una gran matanza en la que sólo quedarán tres personas. Como eso no es, por suerte, el día a día en los derechos humanos, era evidente la desigualdad de la atención del Consejo. Así surgió, como un mecanismo de la Asamblea General, el examen periódico universal, que es hoy una decisión ya cumplida en su primera ronda por cada país miembro de la Asamblea. El examen periódico universal produce un informe del país sobre su situación, pero se presenta también documentación de las instituciones nacionales de derechos humanos y reportes oficiales y de la sociedad civil para el debate entre los Estados respecto a Tuvalu, Samoa, Guinea Ecuatorial, por ejemplo, países que no están en el foco principal. Este examen interno tiene ciertas reglas que imponen y exigen una amplia consulta nacional; y muchos gobiernos entienden que se debe consultar con cada uno de los ministerios o secretarías, pero el sentido de la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos es salir de una consulta con ministerios y convertirla en una consulta con la sociedad civil y con instituciones autónomas. Hay requisitos y documentación que cubrir, pero en esencia el examen periódico universal produce un conjunto de recomendaciones. Hay

en el mundo normativo, en el de los tratados y en los órganos de los tratados, recomendaciones que se producen de manera regular en ciclos de dos, tres o cuatro años, según sea en cada uno de los nueve órganos de los tratados. También hay mecanismos, hoy llamados *procedimientos especiales*, que son un conjunto de recomendaciones que se emiten cuando los relatores visitan ciertos países. Pero ahora, con el examen periódico universal, cuando le toca el turno de examinarse a cada país, hay un cierre del debate que termina con recomendaciones. México tuvo su turno ante el examen periódico universal hace un par de años y se le hicieron 94 recomendaciones, de las cuales aceptó 88. Ese nuevo instrumento, no normativo representa compromisos políticos internacionales, porque México aceptó estas recomendaciones. Esa es la importancia central de la participación en el proceso de esta amplia consulta, no sólo del Ejecutivo Federal, sino de los órganos autónomos, particularmente de las comisiones de derechos humanos, sobre todo de la Comisión Nacional, pero además de otras instituciones nacionales autónomas y de la sociedad civil para la elaboración del siguiente informe de México en dos años.

El papel de la autonomía desde la óptica del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

*Jacqueline Peschard Mariscal**

La función de la autonomía

En el transcurso de la últimas décadas, en nuestro país, diversas instituciones fueron creadas o se les ha conferido el rasgo de una autonomía orgánica o funcional a fin de garantizar el cumplimiento de distintas funciones del Estado mexicano.

Tal afirmación, aun cuando resulta evidente y por demás conocida por los presentes, no deja de invitar a reflexionar sobre los orígenes e implicaciones de dichas instituciones, algunas de ellas incluso controvertidas desde distintas perspectivas. Quizá lo más relevante sea que dicha afirmación supone la imposibilidad de que esas funciones de Estado se puedan conducir cabalmente en el marco de la tradicional división tripartita de poderes. De ahí que, ocasionalmente, se cuestione a algunas instituciones por una supuesta pretensión de constituirse en un cuarto poder.

Sin embargo, al enfocar con mayor detalle el problema, lo que se observa en los hechos no es una reconfiguración del ejercicio de los poderes públicos, sino más bien, y en primera instancia, una gradual desvinculación de funciones llevada a cabo inicialmente por el Poder Ejecutivo.

En efecto, si observamos las funciones de las instituciones autónomas del país, se apreciaría que ninguna de ellas se realiza en el marco de las funciones ejercidas por los Poderes Legislativo o Judicial. De hecho, las funciones desempeñadas por dichos poderes jamás han entrado en este debate.

* Comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Al respecto, es preciso recordar, con Norberto Bobbio, que la teoría de la división de poderes se explica y justifica en términos de una división de funciones, cada una de las cuales debe ser realizada por distintos órganos del Estado. Así las tareas de impartición de justicia y resolución de controversias entre particulares o autoridades corresponden al Poder Judicial, las de creación de leyes y control específico del Ejecutivo corresponden al Poder Legislativo. En este tenor, las atribuciones otorgadas a los órganos autónomos en ningún momento han formado parte de las que, hasta la fecha, han desarrollado los Poderes Legislativo o Judicial.

Lo anterior conduce a un segundo nivel de reflexión, que tiene que ver con las razones de la imposibilidad del Poder Ejecutivo de desarrollar dichas funciones con eficacia y legitimidad. Y ello se explicaría en razón de que, cuando el Constituyente Permanente o el legislador ordinario acuerdan el otorgamiento de la autonomía a una institución, lo hacen con base en un doble supuesto: por un lado, en la incompatibilidad de que el Ejecutivo pueda ser juez y parte en un asunto controvertido, y, por el otro, en que las funciones desarrolladas por dichas instituciones son de tal importancia que no deben estar expuestas a los cambios de signo político-ideológico de las distintas administraciones. Es decir, se considera que las tareas encomendadas son de tal relevancia que las decisiones que se tomen deben trascender las orientaciones y preocupaciones de los distintos tonos partidistas de quienes ocupen la titularidad del Ejecutivo federal o el de las entidades federativas.

Así, la Constitución de la república establece que funciones como la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional (artículo 28), la organización de las elecciones federales (artículo 41), la protección de los derechos humanos (artículo 102), la existencia de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (artículo 26), así como la protección de los derechos de acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales (artículo 6° y 16), se han considerado de tal trascendencia para la vida nacional que requieren de instituciones a las que se les otorga el rango de autonomía constitucional o legal, como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

No es casual que el desarrollo de la autonomía en estas instituciones tuviera un significativo auge precisamente en las recientes décadas, en las que la pluralidad partidista en el país quedó asentada durante los años de la transición mexicana a la democracia. De hecho, la figura jurídica de la autonomía fue la fórmula mediante la cual el Poder Legislativo enfocó la demanda de preservar determinadas funciones de interés nacional de los eventuales cambios derivados de las elecciones populares. Dicha fórmula, cabe destacar, contaba ya con una valiosa demostración merced al ejercicio que de ella hacen las universidades públicas, autonomía concedida con el fin de conservar el principio de libertad de cátedra e investigación.

Los alcances de la autonomía

Al revisar el proceso de concesión de autonomía en las instituciones mencionadas, es posible apreciar dos facetas que tienen que ver con el momento institucional en que se otorga y su alcance jurídico.

Respecto al primer tema, en el caso de las universidades públicas, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tales instituciones fueron creadas de manera previa al otorgamiento de su carácter autónomo. Es decir, la concesión de la autonomía se dio como una necesidad para el mejor desempeño de sus funciones sustantivas.

En el caso del IFE, esta institución nació con cierto grado de autonomía para el ejercicio de sus funciones y la toma de decisiones. Resulta imposible soslayar que su principal función y razón de ser consiste en que es responsable del ejercicio de derechos, mismos que históricamente se vieron limitados desde las propias esferas gubernamentales.

Sobre el alcance de sus respectivas autonomías, con excepción de las universidades y del IFAI, las instituciones citadas tienen una autonomía tutelada jurídicamente desde el texto constitucional. En el caso de las instituciones de educación superior, si bien es cierto que la autonomía universitaria se menciona en el artículo 3º de la Carta Magna, son sus respectivas leyes de creación las que les garantizan dicha autonomía.

La importancia de esta garantía constitucional tiene que ver con el propósito de evitar posibles regresiones, dado el procedimiento especial que se requiere para modificar la propia Constitución, so-

bre todo en el actual contexto de pluralidad partidista. La necesidad de una mayoría calificada en las Cámaras del Congreso de la Unión y de una mayoría en las legislaturas locales vuelve especialmente complejo revertir el carácter autónomo de dichas instituciones.

Sin embargo, y esto es preciso subrayarlo, el ejercicio de esa autonomía depende en gran medida de la capacidad y determinación de las autoridades de tales instituciones para preservarla y consolidarla. Es decir, si bien la ley y el marco jurídico en general resultan esenciales como medio para articular la defensa jurídica de una institución autónoma, también lo es la propia decisión de sus autoridades para asumirla y defenderla en los momentos en que se intenta vulnerarla.

Tómese como ejemplo el caso de la UNAM. Su larga trayectoria demuestra que no se necesitó de una disposición constitucional para la preservación de su autonomía, y que su sola ley orgánica ha sido suficiente para conservar su capacidad de autorregulación, a grado tal que es la única que determina íntegramente la conformación de todas sus autoridades sin el concurso de instancias ajenas a la institución.

La autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

La fracción IV del segundo párrafo del artículo 6° constitucional prevé, entre los principios y bases que rigen el derecho de acceso a la información, el establecimiento de procedimientos de revisión sustanciados ante órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Tal y como se indicó, el ejercicio de la autonomía del IFAI y demás organismos especializados en la materia tiene que ver con la incompatibilidad de que la autoridad que entregue, o no, la información requerida por las personas sea la misma que realice la revisión imparcial de tal decisión. Por ello, los órganos de transparencia federal o de las entidades federativas, responsables de la revisión de los recursos interpuestos por los particulares, se constituyen en necesarios órganos de control de la autoridad administrativa que resguarda la información.

Es en tal sentido que se explica la autonomía de decisión a la que alude el citado artículo constitucional, ya que de no contar

con esa capacidad, el ejercicio de un derecho humano, como lo es el de acceso a la información pública gubernamental, sería prácticamente inoperante. Así, la tutela de ese derecho requiere de una base de autonomía por medio de la cual sus decisiones estén libres de la injerencia de las autoridades responsables de la custodia de la información gubernamental.

La autonomía de operación y de gestión se refiere a la imposibilidad de injerencia de órganos externos al Instituto en su administración y conducción interna, de tal manera que son sus propias autoridades las que determinan, en cumplimiento de sus fines, los medios, los acentos y las acciones a tomar para la consecución de sus fines constitucionales y legales. De lo contrario, sus decisiones y acciones serían inaplicables.

Dicho lo anterior, quisiera concluir con dos reflexiones relativas a la utilidad de la autonomía en los órganos de transparencia y la conveniencia de una autonomía constitucional.

En relación con el primer aspecto, quizá la mejor respuesta que se puede esbozar consiste en que, de los poco menos de 37 000 recursos interpuestos hasta el pasado mes de junio, en 12 000 de ellos el pleno del IFAI determinó modificar o revocar las respuestas de las entidades y dependencias de la administración pública federal a los particulares solicitantes, es decir, una de cada tres respuestas fueron modificadas o revocadas por el IFAI. Me parece que esos números serían prácticamente imposibles si el Instituto no pudiera ejercer su autonomía de decisión.

Por otro lado, me parece que, en este sentido, la autonomía constitucional del IFAI sería muy conveniente, pues dejaría en claro para todas las instancias de la administración pública federal que el IFAI no podría estar sujeto a las eventuales presiones o amenazas de reformar su integración y funcionamiento, en tanto que gozaría de la garantía que le brinda la norma fundamental de la nación, tal como sucede con las otras instituciones autónomas. Sin embargo, y reconociendo la importancia del medio, no dejo de ver que el mismo habrá de conseguirse en la medida en que el IFAI refrende, día con día, su fin y objeto sustantivo; la defensa de los derechos en un marco de actuación independiente y de apego a la legalidad.

La autonomía: visión desde los organismos públicos federales e internacionales

*Juan Manuel Portal Martínez**

La estructura administrativa de un Estado es un reflejo de la importancia asignada a determinadas funciones, la jerarquización de los objetivos que la gestión pública persigue y del grado de madurez institucional alcanzado. En la medida en que el Estado sea más sólido y opere en un contexto democrático estable, estará en condiciones de descentralizar sus funciones en entidades cuyo manejo será mayormente autogestivo.

Un Estado moderno y bien constituido debe operar en función de la confianza en la labor de sus partes integrantes y, asimismo, aspirar a mostrarse como un ente generador de confianza en la sociedad. Esta doble caracterización respecto al tema de la confianza, implica un equilibrio basado en la existencia y el funcionamiento efectivo de pesos y contrapesos para hacer operativas estas acciones.

La complejidad de la administración pública moderna, la gran diversidad de funciones por desempeñar y la naturaleza específica de algunas tareas, hacen necesario el establecimiento de distintas soluciones organizativas; conceder mayores capacidades de actuación –y otorgar con ello un voto de confianza a la labor de determinados órganos– constituye una alternativa de considerable utilidad para alcanzar resultados efectivos.

En cuanto a la generación de confianza, ésta representa uno de los papeles de mayor trascendencia en la gestión estatal, puesto que áreas fundamentales para el desarrollo social y económico, como la seguridad pública, la impartición de justicia, el manejo adecuado de los recursos presupuestales o la conducción de las finanzas del

* Auditor superior de la Federación.

país, por citar algunos ejemplos, tienen un efecto sustancial en la viabilidad de una nación.

Para cumplir con las funciones que le han sido asignadas, uno de los instrumentos con los que cuenta la administración pública es dotar de autonomía constitucional a determinados entes que, por el tipo de servicios que prestan a la sociedad, requieren de un manejo específico.

Una preocupación central de la ciudadanía en su contacto con el Estado reside en el grado de confianza que le merece la acción administrativa ejercida, en principio, para salvaguardar sus intereses y satisfacer sus demandas. Esta situación es más acusada en los casos de gobiernos que, apenas recientemente, decidieron entrar en un proceso de modernización para combatir tendencias e inercias enraizadas en la gestión pública, como la ineficiencia o, incluso, la corrupción.

El desarrollo institucional requerido para mostrar una nueva cara del gobierno no es algo que se adquiera por decreto y, sobre todo, nada que sea percibido de inmediato o aceptado incondicionalmente por la sociedad, como si fuera un acto de fe política en las autoridades en turno. La generación de confianza sólo se alcanza mediante un manejo continuado y sistemático de buenas prácticas gubernamentales, un ejercicio transparente de los recursos administrados y un uso eficiente y económico de los mismos. A esto hay que añadir que lo adquirido con un considerable esfuerzo, puede perderse con extremada facilidad cuando se genera la percepción de que, pese a la modernización propuesta, las autoridades siguen subordinando el bien común a intereses particulares o de grupo.

En nuestro país hemos sido testigos de que, desafortunadamente, la desilusión en la gestión de algunos entes autónomos es algo que puede suceder, y que la opinión pública es extremadamente sensible a manejos equívocos por parte de la autoridad. Décadas de opacidad, discrecionalidad y dispendio han hecho que la sociedad tenga una tolerancia muy baja ante estos elementos y que, en ocasiones, reaccione de manera desproporcionada ante situaciones que no entrañan una gravedad extrema.

La intromisión de factores de orden político en asuntos netamente administrativos ha constituido una pesada herencia que ha dificultado el esfuerzo del Estado para modernizarse. Por ello, los órganos constitucionalmente autónomos se constituyen como una

opción para poner algunas tareas de gobierno en manos de ciudadanos, cuya lealtad institucional e intereses no estén supeditados a consideraciones de índole partidista que pongan en entredicho su objetividad ni el contenido de las decisiones técnicas o administrativas que tomen. Evidentemente, este tratamiento no se puede hacer extensivo a todas las actividades que se llevan a cabo en la administración pública; su carácter excepcional refuerza la idea de que se trata de funciones especialmente delicadas o que requieren de mantener una distancia adecuada respecto a las instancias de toma de decisiones del gobierno.

En este contexto, es necesario destacar un factor que hay que tomar en cuenta y que se refiere a la capacidad de tener una gestión presupuestal autónoma. En última instancia, los órganos autónomos pertenecen al gobierno y, por lo mismo, su funcionamiento se debe sustentar a través de recursos públicos administrados mediante un presupuesto. De ahí que los entes autónomos podrían llegar a verse sujetos a condicionamientos por parte del gobierno al utilizar éste la asignación de recursos presupuestales como instrumento de presión. Tenemos en ello una primera limitante real al concepto de *autonomía*: si bien el gobierno se obliga a proporcionar un presupuesto con el monto y la oportunidad necesarios para cumplir sus funciones, de no contarse con mecanismos efectivos que eviten un condicionamiento en su cesión, se incurre en el riesgo moral de que la entrega de recursos esté vinculada a una posible vulneración de la autonomía del ente, al ejercicio de sus atribuciones o al contenido de sus decisiones.

Este razonamiento nos conduce a una cuestión especialmente delicada: ¿la autonomía formal es garantía de autonomía en la actuación del ente? Me permito compartirles mi personal punto de vista.

La existencia de determinadas estructuras en la administración pública permite el ejercicio de las funciones para las que fueron creadas, pero, por sí mismas, no necesariamente avalan la calidad de éstas. Se requiere que en ese acto fundacional concurren características adicionales que garanticen que su funcionamiento se mantendrá independiente del propio gobierno, en cualquier circunstancia.

La independencia, a nuestro parecer, es un elemento irrenunciable para un organismo autónomo, y cualquier disposición que atente en su contra, o pretenda condicionarla, pone en entredicho su autonomía. Se trata de evitar una mera descentralización o des-

concentración de funciones que oculte una centralización de hecho en la toma de decisiones, o su cesión a intereses de grupo. La mera creación de órganos autónomos no es garantía de una gestión exitosa de los mismos, y aun habiéndola alcanzado, ésta puede registrar un retroceso si un elemento central, como la independencia, se ve afectado. Esto conlleva efectos muy significativos en cuanto a la percepción de la ciudadanía respecto al grado de confiabilidad que puede atribuir a sus hechos.

En materia de auditoría gubernamental, por ejemplo, la comunidad mundial representada por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, (Intosai), definió en la Declaración de México sobre Independencia, emitida en noviembre de 2007, ocho principios que deben ser cumplidos para considerar que un ente auditor es auténticamente independiente y que ejerce sus funciones de manera adecuada:

- Un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.
- Independencia de la autoridad superior de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), y de sus miembros (para el caso de instituciones colegiadas), incluida la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
- Mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
- Acceso irrestricto a la información.
- Derecho y obligación de informar sobre su trabajo.
- Libertad de decidir el contenido y la oportunidad o momento de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.
- Mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
- Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

En tales condiciones, podemos afirmar que la independencia con la que se desempeñen los entes autónomos respecto a las estructuras gubernamentales relacionadas con su actuación representa un

indicador claro de su grado real de autonomía. La manera en que cada ente autónomo manifieste su independencia corresponderá, necesariamente, a su naturaleza y funciones. No podemos aquí hacer una amplia exposición en cuanto a los atributos de los que se les debe dotar para hacerlos efectivamente independientes; sin embargo, los principios son básicamente los mismos a los ya expresados, o se orientan a lineamientos muy similares.

Por otra parte, es necesario enfatizar que si bien estas premisas contribuyen a asegurar una gestión adecuada, hay otro componente dirigido, esencialmente, a consolidar una percepción positiva de la actuación del ente por parte de la ciudadanía: la rendición de cuentas, que a su vez está vinculada al ejercicio de fiscalización gubernamental.

La actuación de todo ente gubernamental debe estar sujeta a auditoría, así como a otros mecanismos de control por el hecho de utilizar recursos públicos, independientemente del tipo de institución u órgano público de que se trate.

Uno de los efectos más positivos de la fiscalización es la generación de confianza en la sociedad en cuanto a que los recursos que aporta, a través de sus impuestos, sean utilizados atendiendo a criterios de economía, eficacia y eficiencia, y que sean asignados de manera transparente. En el caso de los órganos autónomos, hay, si cabe, una mayor responsabilidad en cuanto a la necesidad de mostrar a la sociedad la solvencia de su ejercicio administrativo a través de una gestión independiente y responsable.

Si dichos órganos cuentan con estructuras internas eficientes de control, se someten de manera regular a la revisión de la fiscalización superior, actúan escrupulosamente en el marco de atribuciones fijado en la normativa correspondiente, vigilan celosamente su independencia y se comprometen a elevar la calidad en los servicios que ofrecen a la ciudadanía a través de la mejora continua y la aplicación de las mejores prácticas disponibles, su prestigio ante la sociedad quedará garantizado y, por consiguiente, contribuirán a generar un clima de confianza.

De hecho, el concepto de “buen gobierno” está basado, principalmente, en estos postulados. La actuación de los órganos autónomos, que busca satisfacer necesidades específicas en las que la credibilidad de la acción gubernamental es un elemento central, debe apegarse a estos criterios.

El otorgamiento de una autonomía formal, como podemos advertir, aunque representa una situación potencialmente positiva, no es, por sí sola, suficiente si no viene acompañada de un compromiso de independencia y no incluye entre sus prácticas una efectiva rendición de cuentas.

La administración pública moderna está profundamente vinculada al ejercicio democrático del poder, entendido éste como el uso de las facultades y atribuciones que marca la ley en beneficio de la sociedad, a la que se debe rendir cuentas respecto al uso de los recursos públicos. Por ello es necesario que los funcionarios públicos vayan más allá de los aspectos formales que rigen la acción gubernamental y asuman un compromiso real y activo con la sociedad.

La independencia es beneficiosa no sólo para quien la ejerce, sino para el conjunto de la sociedad, pues es a través de un análisis objetivo de la gestión pública como se podrá mejorar el desempeño gubernamental y, con ello, incrementar el grado de satisfacción ciudadana. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación representa el caso de una institución que, aunque formalmente no sea constitucionalmente autónoma, puede cumplir su mandato de una manera eficiente y confiable al estar dotada de autonomía técnica y de gestión y tener, como línea de conducta, un manejo técnico objetivo e independiente, al margen de intereses partidistas.

El otorgamiento o la búsqueda de la autonomía constitucional formal debe tener como criterio su necesidad para que el ente en cuestión lleve a cabo sus funciones adecuadamente. En el caso de la institución que presido, corresponderá a los legisladores federales evaluar la conveniencia de que su entidad fiscalizadora acceda a esta autonomía, con el objetivo de que cuente con un espacio pleno que le permita ejercer plenamente sus atribuciones.

La Auditoría Superior de la Federación está consciente de la magnitud del compromiso que asume ante el Poder Legislativo, los otros dos Poderes de la Unión y la ciudadanía en general, y tenemos confianza en la madurez de nuestra institución y sostendremos siempre una posición irreductible respecto a impedir que presiones o consideraciones más allá de lo técnico pretendan influir en la actuación de la institución, pues la independencia de la acción fiscalizadora constituye la esencia misma de nuestra labor.

Bibliografía

- Ackerman, John M. y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2009.
- Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación (serie Cultura de la Rendición de Cuentas núm. 1), 2001.
- Nooteboom, Bart, *Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2002.
- Secretaría General de la Intosai, *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización*, Austria, Intosai, 2009.
- Secretaría General de la Intosai, *Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Austria, Intosai, 2009.

La autonomía: una visión desde los organismos públicos federales e internacionales

*Leonardo Valdés Zurita**

Agradezco la invitación a participar en el Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, espacio que afortunadamente se ha ido consolidando por la iniciativa y esfuerzos de instituciones comprometidas con la democracia y la ampliación de los derechos de las personas.

A diferencia de los regímenes autoritarios, en las democracias contemporáneas hay instituciones, reglas y procedimientos. Estos elementos configuran un modelo de gobernabilidad democrática que funciona a través de la inclusión y de un sistema de pesos y contrapesos que promueve el pluralismo por encima de la discrecionalidad

En su proceso de transición a la democracia, en México se han edificado instituciones electorales y de defensa y promoción de los derechos humanos que recapitulan los acuerdos logrados para garantizar y ampliar el catálogo de derechos de las y los ciudadanos mexicanos. Constituyen organismos cuya eficacia y legitimidad descansan en una gestión marcada por la autonomía e independencia frente a los poderes públicos y los gobiernos.

La autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE) fue resultado de un acuerdo político para consolidar una institución pública e independiente para la organización de los comicios federales en México.

Desde una perspectiva académica, es importante estudiar el tema de la autonomía con la perspectiva del análisis de los procesos políticos e históricos que ha vivido el país y otras democracias. En el marco de la transición democrática del Estado mexicano, el Poder

* Consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE).

Legislativo ha tomado decisiones para que ciertos derechos fundamentales fuesen tutelados y protegidos por ciertas instituciones que se apartan del esquema tradicional de la división de poderes.

De esta manera, se crearon órganos constitucionalmente autónomos que se encargan de tutelar otros derechos que no son los derechos que se expresan en la arquitectura tradicional de la democracia liberal.

Desde la perspectiva de la teoría política, y dentro de la construcción de las democracias liberales, Maurice Duverger, en el primer capítulo de su libro *Los partidos políticos*, advierte que estas organizaciones surgen como actores de las democracias modernas cuando se registra una diferenciación entre los partidos como aparatos electorales y los partidos parlamentarios.

En este sentido, Duverger señala: “el nacimiento de los partidos políticos está ligado pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales [...] El mecanismo general de esta génesis es simple: creación de grupos parlamentarios en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos”.⁵³

Desde su autonomía, el IFE organiza elecciones apegadas a derecho, imparciales y al margen de la influencia e intereses de quienes compiten por el voto ciudadano.

Las y los ciudadanos mexicanos que participan en la organización de las elecciones, fortalecen la autonomía del IFE y promueven la concurrencia de la sociedad en la construcción de una democracia ciudadana.

En cada proceso electoral las y los ciudadanos participan de distintas maneras. Además de integrar las mesas directivas de casilla para recibir el voto durante la jornada electoral, los ciudadanos participan como observadores electorales y componen los consejos locales y distritales que se constituyen en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales en que se divide el país.

Estas dimensiones de participación marcan una clara diferencia respecto a la forma en que se organizaban los comicios anteriormente.

⁵³ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1987, p. 16.

Como bien señala José Woldenberg, el Código Federal Electoral que reguló las elecciones de 1988 establecía un peculiar procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla.⁵⁴

Las mesas se constituían por presidentes, secretarios y escrutadores. Las dos primeras figuras (propietarios y suplentes) eran designadas por los presidentes de los comités distritales electorales, quienes a su vez eran designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral, es decir, por el secretario de Gobernación.

Por su parte, los escrutadores propietarios y suplentes eran designados por insaculación a partir de las listas que para tal efecto presentaban los partidos políticos.

De acuerdo con la legislación electoral vigente, ahora los ciudadanos que fungen como funcionarios de mesas directivas de casilla son seleccionados a partir de un procedimiento que considera:

- Un sorteo de los meses del calendario para elegir el mes de nacimiento de aquellos ciudadanos que se consideran en cada elección para efectuar una insaculación del 10% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores y en cada una de las más de 64 000 secciones electorales del país.⁵⁵
- Un sorteo de las 29 letras del alfabeto para obtener la letra del apellido paterno de los ciudadanos que se consideran en cada elección para integrar las mesas directivas de casilla.
- Además de ser capacitados por el IFE, se considera el nivel de escolaridad para determinar el cargo que ocuparán los ciudadanos que fungen como funcionarios de mesas directivas de casilla.

Se estima que para el proceso electoral federal 2011-2012 se insacularán alrededor de ocho millones de ciudadanos, mismos que serán capacitados para seleccionar a un millón de funcionarios que integrarán las mesas directivas de casilla.

⁵⁴ José Woldenberg, “La ciudadanización del IFE”, en *Instituto Federal Electoral. 20 Años*, México, IFE, 2010, pp. 158 y 159.

⁵⁵ Instituto Federal Electoral, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009, *Atlas de resultados electorales federales 1991-2009*, disponible en <<http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>>.

Es importante destacar que la presencia de ciudadanos en las casillas contribuye a fortalecer el ejercicio de los derechos políticos de quienes votan y compiten, fomenta la convivencia democrática entre los vecinos y genera confianza durante el primer cómputo de votos que se lleva a cabo al final de la jornada electoral.

Otra forma de participación ciudadana que refrenda la independencia y autonomía de la autoridad electoral federal es la intervención de las y los ciudadanos como consejeros electorales en los consejos locales y distritales.

Resulta oportuno recordar que originalmente los otrora consejeros ciudadanos eran nombrados por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva y de los representantes de los partidos políticos.⁵⁶

Al igual que el Consejo General del IFE, en 1996 se estableció la figura de los consejeros electorales en los consejos locales y distritales, mismos que tienen desde entonces derecho a voz y voto en dichos órganos colegiados. En contraste, los representantes de los partidos políticos concurren a los consejos locales y distritales sólo con derecho a voz.

Como también señala José Woldenberg, estas instancias constituyen los otros dos eslabones de la pirámide electoral que se ubican entre las mesas directivas de casilla y el Consejo General del Instituto Federal Electoral.⁵⁷

Al constituir seis de los siete votos posibles en los consejos locales y distritales, los consejeros electorales supervisan durante el proceso electoral el trabajo que efectúa la estructura profesional del Instituto Federal Electoral.

Con ello se incrementa la transparencia de los procedimientos operativos que despliega el IFE, la rendición de cuentas en el uso de los recursos financieros y materiales, y la confianza de quienes compiten en los procesos electorales.

Baste recordar que en el pasado los comités locales y distritales electorales, regulados por el anterior Código Federal Electoral, se constituían por un presidente y un secretario nombrados por el secretario de Gobernación en su calidad de presidente de la Comi-

⁵⁶ José Woldenberg, *op. cit.*, p. 171.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 170.

sión Federal Electoral, así como por comisionados de los partidos políticos nacionales, cuyo número era proporcional al porcentaje de votos de la elección anterior.

Recientemente, el IFE ha convocado a las y los ciudadanos mexicanos, así como a las organizaciones de la sociedad civil, a participar en el proceso para ocupar los cargos de consejeros electorales en los 32 consejos locales durante los procesos electorales federales de 2011-2012 y 2014-2015.

Debo destacar que con el propósito de integrar las 192 fórmulas de consejeros electorales en los 32 consejos locales, se considerarán como requisitos adicionales a los que establece la legislación electoral, el compromiso democrático de los aspirantes, la paridad de género, el prestigio público y profesional, la pluralidad cultural de la entidad correspondiente, el conocimiento de la materia electoral y su participación ciudadana o comunitaria.

Un renglón más de participación ciudadana en la vigilancia de los procesos electorales lo constituyen las actividades que desarrollan los observadores electorales. Desde 1993 la legislación electoral dispone el derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos a participar como observadores electorales durante la jornada electoral.⁵⁸ Actualmente, pueden participar en la preparación y desarrollo del proceso electoral y desempeñar sus actividades en cualquier ámbito territorial de la República mexicana.

Para ello, reciben cursos de capacitación e información por parte del IFE y de las organizaciones a las que pertenezcan los propios observadores electorales. Igualmente, en la capacitación que se imparte a los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla se aborda la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como de los derechos y obligaciones inherentes a su actuación.

Además de observar la instalación de las casillas, el desarrollo de la votación, el escrutinio y cómputo de la votación en las casillas, la fijación de los resultados en el exterior de las casillas, la clausura de las mismas y la lectura de los resultados en los consejos distritales,

⁵⁸ En la elección presidencial de 1994 se acreditaron 81 620 observadores electorales y 215 organizaciones de observadores electorales. En 2000 fueron 38 433 observadores y 215 organizaciones. Finalmente, en 2006 se acreditaron 25 321 observadores y 230 organizaciones. IFE, *Elecciones Federales 2006*, México, IFE, p. 47.

los observadores electorales pueden solicitar la información que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades y presentar un informe sobre las tareas que realicen.

De esta manera, la participación de las y los ciudadanos en la organización de las elecciones, a través de distintas figuras y modalidades, fortalece la actuación de la autoridad electoral y constituye el elemento fundamental para generar amplia confianza en la sociedad mexicana.

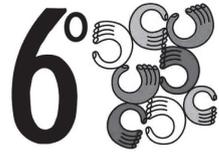
Como advierte Teresa González Luna Corvera, “el diseño institucional subraya la participación activa de los ciudadanos, no solamente en su calidad de electores y sujetos de derechos políticos-electorales, sino también a través de su intervención directa en el desarrollo, operación y vigilancia de las diversas actividades relacionadas con las distintas etapas del proceso electoral”.⁵⁹

La ciudadanización y la autonomía que ejerce la autoridad electoral conforman un poder electoral independiente de la intervención de los gobiernos y de los sujetos regulados por la legislación electoral. Y, por supuesto, constituye un poder electoral que actúa por encima de las diferencias de orden político partidista.

Desde su autonomía, el Instituto Federal Electoral desarrolla los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, evaluación y control de las actividades institucionales que atienden las atribuciones que dispone la ley para el adecuado desarrollo de los procesos electorales federales.

Con absoluta responsabilidad, el IFE ejerce su autonomía para cumplir con las disposiciones legales en materia electoral y atender las medidas de seguridad que considera la organización de todo proceso electoral. Ésa es su misión y compromiso con la sociedad mexicana.

⁵⁹ Teresa González Luna Corvera, “La democracia en su lugar de origen: los ciudadanos que hacen posible las elecciones”, en *Instituto Federal Electoral. 20 Años*, México, IFE, 2010, p. 316.



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011

Panel magistral
Autonomía y sus alcances,
una visión desde los Poderes
Legislativo y Judicial

Relatoría del panel magistral Autonomía y sus alcances, una visión desde los Poderes Legislativo y Judicial

*Fernando Cárdenas Oropeza**

Para cerrar los trabajos del Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos se desarrolló el panel magistral Autonomía y sus alcances, una visión desde los Poderes Legislativo y Judicial, moderado por el comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF), Oscar Guerra Ford.

En su intervención, Javier Corral Jurado, diputado federal del Partido Acción Nacional (PAN), se refirió a la autonomía como una redimensión de la tradicional división de poderes que conforma el proceso democratizador de México, que se fue perfilando en la propuesta de Reforma del Estado y visualizó la necesidad de nuevas formas de ejercicio de las funciones públicas.

Subrayó que actualmente comienza a presenciarse una rectificación de los primeros pasos que se han dado en la autonomía constitucional de ciertos organismos públicos y el letargo que ha significado completarla para otros. Explicó que del anhelo de la reforma del Estado surgieron siete propuestas de autonomía constitucional para organismos reguladores, entre los que destaca el Banco de México, el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otros. Esta visión, dijo, buscaba fundamentalmente una recomposición interna del aparato del Estado por parte de una sociedad exigente que pretendía controles más severos de estos órganos y sus titulares, en un ejercicio donde lo democrático dignifica por igual a las personas que, como

* Subdirector de Información de la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos por los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

gobernados, pueden exigir cuentas y responsabilizar a quienes ejercen el poder político.

La característica fundamental de los órganos constitucionales autónomos, enfatizó, es su pertenencia al Estado, pero sin depender de alguno de los tres poderes que lo conforman. Si se hace un recuento de las aspiraciones de las reformas del Estado en términos de autonomía, estamos a la mitad. En el centro del rediseño está la necesidad de enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia y la especialización técnico administrativa, que no deben estar sujetas a coyunturas.

Javier Corral sostuvo que el viento reformador en materia de autonomía de los organismos públicos se detuvo. No sólo la idea de autonomía se ha dejado atrás, sino que la misma idea de reforma del Estado fue abandonada por los actores políticos, fiel reflejo del agotamiento de nuestro régimen político: no da para más conforme al actual arreglo constitucional. Un elemento que da cuenta de ello es la ausencia de clase política reformadora, desprestigiada por su misma inacción.

Otro punto es que la constitucionalización de estos órganos no ha traído aparejada una teoría que explique su naturaleza jurídica y que en la designación de varios integrantes de esos órganos se repitió nuevamente el mal que se quería combatir: la imposición de cuotas partidistas que minan la autonomía. En el caso de los organismos descentralizados, la regla general es que pertenezcan a un sector afín, una Secretaría de Estado es la coordinadora de ese sector y define los programas y evaluaciones; de esta manera están subordinados a la administración pública federal.

El diputado panista subrayó que un reto para el Poder Legislativo es lograr el consenso social para que las normas se ejecuten. Debe ser sensible para comprender y actuar en consecuencia a fin de que los organismos públicos autónomos (OPA) cuenten con normas, sin presiones indebidas de otros poderes. Hoy, las principales presiones de los OPA vienen de poderes fácticos: emplazan, chantajejan, amenazan e intimidan. “Una institución cuando actúa sin libertad o cuando no cuenta con la fuerza suficiente para hacer valer su autonomía, traiciona sus principios y daña la legitimidad en que debe sustentar su trabajo”, enfatizó.

Dijo que es indispensable el trabajo legislativo para afrontar las presiones de los tiempos recientes. Hay reticencias de la clase políti-

ca para dictaminar diversas reformas federales en materia electoral y de transparencia. Por ello, se requieren instituciones democráticas con plena autonomía. El Congreso tiene una deuda enorme con la sociedad, por lo que desde el Poder Legislativo se tiene el desafío de resguardar y asegurar a los OPA por medio de leyes que permitan el debido cumplimiento de sus resoluciones.

Corral Jurado insistió en que no es válido crear organismos y mandarlos a la batalla contra los poderes fácticos o mediáticos sin reglas claras de defensa. Actualmente, dijo, hay en la Cámara de Diputados diversas iniciativas que buscan mejorar el estatus jurídico de algunos órganos reguladores. Estas iniciativas son una oportunidad para concretar, a través de la reforma del Estado, la autonomía constitucional con el fin de asegurar la tutela de derechos al margen del regateo partidista.

En su oportunidad, Cleominio Zoreda Novelo, senador del Partido Revolucionario Institucional (PRI), explicó que en las dos últimas legislaturas los grupos parlamentarios del Senado han impulsado agendas legislativas que coinciden en la necesidad de dotar de mayor autonomía a determinados organismos.

No obstante, en la actualidad, apuntó, nos encontramos en una etapa de estancamiento debido a que si bien en su momento ciertos temas fueron parte de la reforma del Estado, hoy son parte de la situación que vive el país y que ha requerido la participación inmediata del Legislativo para atenderlos, no porque la solución esté en la ley, sino porque es el conducto para auxiliar a otros poderes a resolverlos, como en el tema de la seguridad.

La autonomía, dijo, implica órganos desconcentrados, descentralizados y constitucionalmente autónomos. Cada uno de ellos supone un grado mayor de autonomía. No obstante, en el caso de los descentralizados, a pesar de la autonomía técnica y la personalidad jurídica, el nombramiento de su titular por parte del Poder Ejecutivo puede contaminar su función al recaer en una sola persona su nombramiento, al no establecer un perfil profesional y sin rendición de cuentas de las razones de su designación. En el caso de los órganos constitucionalmente autónomos, complementan las funciones de los poderes del Estado.

Expuso que organismos internacionales e instituciones de investigación recomiendan ampliar la autonomía de otros organismos. En el mismo sentido, en el libro *Concepto de democracia y sistema*

de gobierno en América Latina, Jorge Carpizo establece la necesidad de otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación y al Ministerio Público. No obstante, en la actualidad estamos muy lejos de que el Ministerio Público goce de una verdadera autonomía.

El senador afirmó que se ha criticado al Poder Legislativo y se ha querido ver en los legisladores elementos de descomposición social de la sociedad, pero, en muchos casos, reviró, somos el espejo de lo que sucede. No obstante, en los últimos 20 años se han tomado decisiones legislativas para transformar profundamente la Constitución. Consideró falsas las objeciones que han expresado algunos investigadores en el sentido de que la colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los titulares de los OPA puede dar pauta a una politización de los puestos.

Cleominio Zoreda sostuvo que la experiencia demuestra que en la mayoría de los nombramientos en los que participan los dos poderes han funcionado correctamente; en segundo lugar, indicó, el nombramiento de manera discrecional del Poder Ejecutivo tampoco es una garantía contra la politización y, tercero, en las iniciativas se establecerían perfiles para guiar la designación y se obligaría a elegir a las personas mejor calificadas para evitar improvisaciones que a la larga afectan el desempeño de las instituciones.

Enfatizó que en los últimos 15 años, mediante la colaboración de los poderes, se ha nombrado a los titulares de la CNDH, del Banco de México y a los ministros de la SCJN sin que se presentaran problemas de politización.

Por último, el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso de Yucatán, Mauricio Sahuí Rivero, destacó la importancia de avanzar en la reforma de los OPA y la transparencia en su entidad. Dichas reformas son propuestas que el Instituto de Acceso a la Información yucateco le hizo llegar al Congreso junto con otras iniciativas que se analizan en las comisiones respectivas.

Sostuvo la necesidad de contar con instituciones ciudadanas que garanticen los derechos y libertades. Al respecto, citó a José Woldenberg, para quien la autonomía representa el pilar fundamental para alcanzar una capacidad institucional, puesto que sin ella el sentido de estos organismos estaría desvirtuado.

Señaló que la estructura de nuestra República se ha fortalecido en los últimos años con la creación de organismos autónomos que

tienen como objetivo el desarrollo de nuestra vida en democracia. Este punto resulta crucial para materializar la gobernabilidad que requiere el sistema político mexicano. Los OPA, dijo, permiten articular la relación entre los poderes públicos y la sociedad. Pero más importante aún es que sirvan como garantes de los derechos fundamentales al conformar un contrapeso para evitar los abusos de autoridad y lograr el ideal democrático de un proyecto compartido. En este contexto se transparenta también el actuar del poder público, por ello el derecho de acceso a la información es primordial, y está reconocido en diversas leyes nacionales e instrumentos internacionales.

Mauricio Sahuí aseveró que la transparencia es el motor que traslada la información pública que poseen las instituciones al escrutinio ciudadano. Por consiguiente, un gobierno democrático tiene la obligación de rendir cuentas sobre su funcionamiento y someterse a la evaluación de la sociedad. El derecho a la información, en su carácter de derecho fundamental en la coadyuvancia para el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión y su consecuente ámbito de derecho colectivo como elemento de control institucional, sirve para orientar las acciones en la esfera social. Gracias a las reformas, constitucional y estatales, en materia de acceso a la información, se ha robustecido este derecho, pero sobre todo ha beneficiado a los ciudadanos al promover la rendición de cuentas entre los sujetos obligados.

Explicó que, de acuerdo con el estudio *Métrica de transparencia*, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (Comaip), que mide las cuatro dimensiones que definen el cumplimiento de un organismo con su responsabilidad de proporcionar la información requerida (normatividad, capacidad institucional, portales y usuarios), el estado de Yucatán está por encima del promedio nacional.

Destacó que el presupuesto estatal de Yucatán para 2011 destinó 0.07% a la transparencia y acceso a la información. Como punto de referencia, el promedio nacional per cápita destinado a este rubro, sin considerar los recursos asignados al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), es de 6.78 pesos. En 2011 se destinó en Yucatán un total de 9.22 pesos por persona en este ámbito. Con estas acciones, dijo, se fortalecen los mecanismos

de vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas, sin dejar de considerar que falta mucho por hacer en otras instancias que también deberán de ser fortalecidas.

Autonomía, sus alcances: una visión desde el Poder Legislativo

Javier Corral Jurado*

La tradicional teoría de la división de poderes, perfilada fundamentalmente por Locke y Montesquieu, se ha redimensionada en términos diferentes. Como lo precisa José Luis Caballero en su ensayo “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, éstos van desde el fenómeno globalizador con todas sus implicaciones: integración regional, acuerdos comerciales, prevalencia del *ius cogens*, procesos de internacionalización de la tutela de los derechos humanos –incluso a través del surgimiento de verdaderos organismos jurisdiccionales– en donde los compromisos asumidos en el marco de la comunidad internacional rompen los estereotipos de la organización doméstica, hasta la recomposición interna de una sociedad exigente que busca controles más severos de los órganos y sus titulares, en un ejercicio donde “lo democrático” también “dignifica por igual a las personas que, como gobernados, pueden exigir cuentas y responsabilizar a los que, representándolos, ejercen el poder político”.

Adicionalmente, y de forma paralela a los procesos de acotamiento de la sociedad y los actores políticos hacia los poderes, Caballero precisa que han surgido en el constitucionalismo contemporáneo los llamados “órganos constitucionales autónomos”, cuya característica fundamental es, precisamente, su pertenencia al Estado, pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes.

* Diputado federal.

En este sentido, María del Pilar Hernández,⁶⁰ apunta que las razones por las que surgen estos órganos son para enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia, la especialización técnico-administrativa, el cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, a manera de referencia, en el caso de la materia electoral, la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en los procesos comiciales. Sin embargo, la constitucionalización de estos órganos no ha traído aparejada una teoría que explique su naturaleza jurídica.

Por ello, a la luz de la teoría de los órganos constitucionales, algunos constitucionalistas, como Manuel García Pelayo, han tratado de dar respuesta al estatuto de nuevos órganos, como los tribunales constitucionales, los consejos económicos y sociales, la defensoría del pueblo, entre otros, que comparten características como:

1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
2. La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho.
3. La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones.
4. La paridad de rango, ya que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación.
5. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

De ahí que, en el contexto nacional, resulte ilustrativo valorar el criterio que el 17 de abril de 2007, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó con el número 20/2007, mediante la tesis jurisprudencial que en el rubro refiere Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características.

⁶⁰ Véase el estudio que realiza sobre la autonomía de los órganos electorales, a disposición del público en la dirección electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el apartado de la biblioteca electrónica (bibliojurídica).

En esta tesis se sostiene el criterio del Tribunal en Pleno respecto de las características de los órganos constitucionales autónomos con las inferencias siguientes:

1. Surgen con una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, y evoluciona así la teoría tradicional de la división de poderes y se deja de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. Se establecieron en los textos constitucionales, y se les dotó de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para alcanzar los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que, por su especialización e importancia social, requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera ni destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos: *a)* deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; *b)* deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; *c)* deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y *d)* deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

A diferencia de las funciones públicas tradicionales –legislativa, administrativa y jurisdiccional– que los órganos del poder público desempeñan de manera centralizada, en nuestro país otras funciones públicas primarias suelen descentralizarse del Estado y encomendar

su ejercicio a órganos distintos de los depositarios tradicionales de las funciones del poder público, órganos constitucionales autónomos que, en la materia de su competencia, son la máxima autoridad, como es el caso del Banco de México en materia monetaria, del Instituto Federal Electoral en materia electoral y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en materia estadística y geográfica.

La existencia de organismos constitucionales autónomos se justifica en la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.

En este sentido, para atender los aspectos que vinculan (especialmente para la garantía de derechos fundamentales) y a los que deben responder por igual los tres poderes, es necesario el equilibrio (la autonomía) que permita garantizar la libertad de los individuos a cargo de la institución.

De ahí que resulte trascendental para el legislador tener clara la distinción de esta figura respecto a la desconcentración y descentralización administrativa.

Si bien la desconcentración administrativa favorece la especialización del ente para prestar el servicio público respectivo, éste no se desvincula de las atribuciones del órgano superior, como acontece en el caso de la actual Comisión Federal de Telecomunicaciones. La existencia de este órgano desconcentrado no impide la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Cofetel) en el otorgamiento de concesiones, y si bien parecería suficiente desconcentrar la función técnica, en los hechos las decisiones de la Cofetel se subordinan a los criterios unipersonales del titular de la dependencia, lo cual convierte en falacia la idea de que su naturaleza desconcentrada transparenta la decisión política de otorgar las concesiones, particularmente en lo que corresponde a radiodifusión.

Mientras la Cofetel continúe siendo un órgano desconcentrado, estará sujeto a diversas manifestaciones del poder de jerarquía típico de la administración pública centralizada. Esto le resta autonomía.

Por otra parte, la figura de organismo descentralizado permite que el ente administrativo goce de la autonomía necesaria para

regular cierto sector con mayor libertad y con menos injerencias políticas, como en el caso del IFAI. Adicionalmente, los organismos descentralizados sí tienen personalidad y patrimonio propios, así como autonomía de gestión; sin embargo, la regla general es que los organismos descentralizados pertenezcan a un sector, lo cual implica que al organismo descentralizado se le agrupa en el sector afín.

Aun cuando los organismos descentralizados son autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de manera indirecta, pues hay un remplazo de la “relación de jerarquía” por un “control administrativo”, esto es, si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados por de los gobernados y la administración pública.

Derivado de lo anterior, si hablamos de un Estado democrático en la búsqueda del bien común, una institución pública debería reunir al menos los siguientes requisitos:

- Eficacia normativa (imperio de la ley).
- Contrapesos reales. División de poderes.
- Interacción entre representantes y representados.
- Pluralidad política.
- Operar como órganos constitucionales autónomos y eficaces.
- Reconocimiento y apego irrestricto a los derechos humanos.

En un Estado democrático la legitimidad del derecho se debe a las propiedades del proceso democrático de creación del mismo derecho, en el sentido de que la innovación de los procedimientos normativos faciliten la verdadera atención de las necesidades sociales,⁶¹ lo que requiere que el Poder Legislativo sea capaz de escuchar y representar a los ciudadanos para fijar normas y principios acordes

⁶¹ Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa/UNAM, 2000. El autor propone este mecanismo como uno de los requisitos para lograr el control del poder público mediante el regreso a la ortodoxia de los conceptos del Estado liberal de derecho

con la realidad que pretende normar, es decir, buscar la necesaria armonía entre legalidad y legitimidad.

Como observamos, aún hay un gran cúmulo de omisiones y tareas que debemos enfrentar en la búsqueda de la democracia.

Partimos del supuesto de que el principio de autonomía considera que la autoridad, para el seguimiento de las normas generales que involucran a todos, debe partir del acuerdo o consentimiento de los involucrados.

En consecuencia, sin ese acuerdo o consentimiento no hay autoridad democrática. De aquí que un primer reto para el Poder Legislativo, determinado por su convicción de estimular la autonomía e independencia de ciertas instituciones que garanticen derechos fundamentales, debe ser lograr el necesario consenso social como condición para que las normas sean ejecutadas.

El Poder Legislativo debe ser lo suficientemente sensible para comprender y actuar en consecuencia a fin de que los organismos públicos autónomos cuenten con normas benéficas para la sociedad, es decir, que operen sin presiones indebidas, con autonomía de los otros poderes (instituidos y fácticos), particularmente si los organismos autónomos se configuran para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos en defensa de acciones indebidas de otros poderes públicos.

Cuando una institución actúa sin libertad (sin autonomía) y es controlada por otros o es incapaz de reflexionar y actuar en función de sus propias responsabilidades y atribuciones, es decir, cuando no cuenta con la fuerza suficiente para hacer valer, por encima de presiones externas, su libertad, traiciona los principios de la autonomía y daña sustancialmente la necesaria legitimidad y credibilidad en que debe sustentar su trabajo un órgano autónomo.

La concepción misma de autonomía de organismos públicos, en el sentido de independencia para la toma de decisiones (leyes propias, presupuesto, etc.), muchas veces entra en conflicto con presiones externas (extralegales) que nos colocan frente al gran reto de los organismos públicos autónomos, que podemos ejemplificar como la puesta en marcha de tácticas políticas, ideológicas o económicas entre poderes constituidos y poderes fácticos frente a instituciones que buscan la garantía de derechos fundamentales y sus resoluciones.

Es indispensable el trabajo legislativo para afrontar las presiones que en tiempos recientes hemos podido atestiguar. Por ejemplo, la

Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados que presido, aprobó los primeros días del mes de abril un dictamen con varias reformas a diversos artículos de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental que permiten el avance del derecho a la información, refuerza el sistema de rendición de cuentas y fortalece la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Pese a ello, hay reticencias en las otras dos comisiones a las que fue turnado el dictamen –la de Justicia que preside el diputado Humberto Benítez Treviño (PRI), y en la de Función Pública que preside el diputado Pablo Escudero (PVEM)–, en virtud de una sui generis coalición de funcionarios públicos y actores políticos, transversal a partidos, ya que se ha desatado una presión inusitada por parte del Sistema de Administración Tributaria y de la SHCP, con el paradójico apoyo de diputados del PRI que, pese a que votaron a favor en la Comisión de Gobernación, en las otras dos comisiones han pedido el aplazamiento de su votación y piden tiempo “para estudiar mejor el dictamen”.

Así, la parte que ha resultado más molesta para la burocracia federal y sus legisladores aliados es la prohibición, para los sujetos obligados, de invocar los secretos fiscal, bancario y fiduciario, cuando en éstos se encuentren involucrados recursos públicos federales, salvo en el caso de las instituciones de crédito o de autoridades fiscales. Actualmente esta disposición está prevista en lineamientos expedidos por el IFAI. Otro de los asuntos que mantiene en pie de guerra al SAT en contra del dictamen de la Comisión de Gobernación es que se amplían las facultades del IFAI para verificar el cumplimiento en general de la Ley, y para establecer los criterios necesarios en materia de acceso a la información, clasificación de documentos, organización y conservación de archivos administrativos, esto último en coordinación con las autoridades responsables en materia de archivos. Y, sin duda, el aspecto más relevante lo constituye la determinación de que, en el ámbito de las dependencias y unidades administrativas, las resoluciones del IFAI serán definitivas e inatacables. Obviamente, cualquier particular podrá impugnarlas mediante juicio de garantías ante el Poder Judicial de la federación.

Por otra parte, otro claro ejemplo es el Instituto Federal Electoral, donde se hacen presentes las presiones de actores políticos y mediáticos que buscan debilitarlo con campañas desinformativas sobre sus auditorías y otro tipo de decisiones, usando a los medios como

instrumento de presión para lograr cambios en las autoridades del Instituto, y conseguir un reacomodo mayoritario de votos a su favor en el Consejo General, para lo cual reclaman el derecho a proponer dos de los tres consejeros que están pendientes de nombrar por la Cámara de Diputados.

Las dos televisoras, que en más de un sentido ya son lo mismo, quieren echar abajo el modelo de comunicación política que supeditó la propaganda electoral al uso exclusivo de los tiempos del Estado, y ya no en la contratación comercial, para lo cual el sistema de verificación y monitoreo es un instrumento estratégico para exigir su cumplimiento. Por eso, tanto el linchamiento mediático como el poder fiscalizador del contralor Guerrero Pozas se centran en la infraestructura que el Instituto adquirió para lograr la implementación del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE).⁶²

Por otra parte, debemos destacar las presiones ejercidas para seleccionar a quienes ocuparán los cargos como comisionados del IFE. Sin duda, se trata de una decisión con un alto contenido político partidista que debe revisarse a la luz de los equilibrios que necesita este órgano que procura la imparcialidad de las contiendas electorales. No necesariamente es negativo que sean los propios partidos los que terminen proponiendo a quienes se encargan de organizar las elecciones y vigilar las campañas. Lo cuestionable es que los partidos aspiren a contar con consejeros incondicionales, casi empleados, concebidos como una extensión de su estructura electoral. O lo que resultaría peor, que ya ni siquiera los partidos los escojan para sus fines propios, sino para proteger los intereses de los denominados *poderes fácticos*, que actúen como meras correas de transmisión de intereses particulares. Sería una tragedia para quien lo propusiera.

En el caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), cuando su presidente dijo que estaban listos para licitar dos cadenas nacionales de televisión, que era hora de abrir el título de

⁶² Principalmente en lo concerniente al Sistema de Verificación y Monitoreo que el IFE licitó y en que resultó ganadora la empresa Grupo Tecnología Cibernética, S. A. de C.V. (Grupo Tecnos), por la cantidad de 25 745 000 dólares. Sobre el Sistema de Verificación y Monitoreo se dice que no se localizan en las facturas 300 servidores entregados por el proveedor (*El Universal*, 4 de abril) y que la compra del inmueble, en 2009, donde se instaló dicho Sistema, fue superior en 583% más de su costo.

concesión de Teléfonos de México para dar servicios de televisión a través de su red y desplegar una nueva de banda ancha en México para servicios de internet, las presiones se intensificaron y, a estas alturas, es difícil que alguna de ellas se cumpla en fecha próxima.

A los tres objetivos anunciados por De Swan, se opone el duopolio de la televisión que, mediante presiones políticas y argucias jurídicas, ha frenado la posibilidad de concretar estos proyectos que buscan incentivar la competencia en la radiodifusión y en las telecomunicaciones, ampliar la oferta de servicios y contenidos, así como mejorar las tarifas. Nuestro país requiere de un órgano regulador de telecomunicaciones fuerte, con autonomía plena, no sujeto a los intereses políticos coyunturales de titulares de dependencias de Estado, del partido en el gobierno ni del presidente de la República. Se trata de una deuda enorme que en el Congreso tenemos con la sociedad.

Todos ellos son retos fundamentales de los organismos autónomos que deben ser asegurados y resguardados por el Legislativo dotándolos de leyes que permitan el debido cumplimiento de sus resoluciones. Asimismo, debemos garantizar mecanismos para que los funcionarios, desde su designación y posterior ejercicio de sus funciones, se mantengan refractarios a presiones ajenas a sus fines, especialmente a los intereses de los entes regulados cuando sea el caso, o a presiones mediáticas o de otros intereses de los poderes fácticos.

Debo destacar que, actualmente, en la Cámara de Diputados se encuentra en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen, y en las comisiones de Comunicaciones, de Economía, de Energía y de la Función pública, para opinión, la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Telecomunicaciones, Federal de Competencia Económica, de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Federal de Instituciones de Fianzas, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, suscrita por los diputados integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad.

Esta iniciativa propone fortalecer los órganos reguladores de la Comisión Federal de Competencia, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Reguladora de Energía, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, así como de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro –que en su mayoría son órganos desconcentrados–, mediante la creación de una nueva figura sui generis que formaría parte de la administración pública centralizada, para que tengan el mismo nivel que la Consejería del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado, aunque con reglas especiales en materia de autonomía, transparencia y rendición de cuentas, pero sin que cuenten con autonomía constitucional, bajo la simple denominación de la nueva figura de derecho administrativo “órganos reguladores”.

Creo que un gran tema de discusión que esta iniciativa nos puede dejar, es que se proponga una modificación al artículo 90 de la Constitución Política para que los reguladores gocen de “un reconocimiento jurídico al más alto nivel”, que no significa más que establecer su definición en este artículo y, según se precisa en la misma, “porque las reformas que se proponen a nivel de ley requieren en lo jurídico de ese respaldo constitucional, como por ejemplo la colaboración entre el Poder Ejecutivo y Legislativo (para nombramientos y reportes) y la facultad de que el órgano regulador emita su propio reglamento interior”, lo cual se refuerza con la reforma al artículo 73 para otorgar atribución expresa al Congreso de la Unión para legislar las bases del órgano regulador, así como el artículo 76, a efecto de que el Senado de la República ratifique a los mandos individuales o colegiados de los órganos reguladores, tal como ya lo hace para otros casos, aunque no se precisa a qué casos se refiere.

Contrario a lo anterior, coincido con muchos especialistas en que debemos dar el paso para crear instituciones sólidas que tutelen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, los cuales, debido a la interrelación y transversalidad en su ejercicio, requieren de instituciones democráticas que impidan un abuso en el ejercicio del derecho, que se traduzca en la imposibilidad latente de tener acceso a un recurso efectivo que garantice el pleno acceso de los derechos humanos. De esta manera, considero que instituciones como el IFAI, la Cofetel, la Comisión Federal de Competencia y la Auditoría Superior de la Federación tendrían que, modificar su naturaleza jurídica para convertirse en órganos constitucionalmente

autónomos que, aunque mucho se cuestionen debido a su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática, en su favor podemos argüir, siguiendo a Pilar Hernández,

que la legitimidad de estos órganos implica que adopten día a día sus decisiones conforme a principios del Estado constitucional democrático, pues uno de los principios esenciales de esa justificación es precisamente la transparencia al interior de los órganos y la discusión pública que de ellos se genera, aunado a que también se justifican porque los sistemas políticos –en nuestro caso presidencial– suelen responder a los intereses de la mayoría, quien las controla cuando realizan excesos, quien defiende los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías.

Por ello y para finalizar, permítanme citar lo expresado por Alejandro Monsiváis Guerrero, quien al respecto precisa:

La calidad de una democracia depende del grado en que el ejercicio y el desempeño del gobierno estén sujetos a lo que se puede denominar “rendición democrática de cuentas”. Uno de los componentes de la rendición democrática de cuentas es la medida en que las decisiones y acciones del gobierno responden efectivamente a los intereses, necesidades y perspectivas de la ciudadanía. Esto significa, por un lado, que las políticas que impulsa el gobierno deben estar orientadas por el interés público.

Un segundo componente de la rendición de cuentas democrática lo constituyen los mecanismos de control y vigilancia del ejercicio del gobierno. La rendición de cuentas busca que el comportamiento de los representantes políticos, funcionarios estatales y agentes partidistas sea responsable, públicamente motivado y respetuoso de las libertades y derechos ciudadanos.

También se debe cuidar que no se cometan arbitrariedades o abusos injustificados contra ciudadanos o grupos sociales específicos. En otras palabras, es preciso vigilar que la función pública no se corrompa y que no se convierta en una tiranía en nombre del pueblo. Para fortalecer las dos dimensiones del *accountability* democrático se requiere la combinación de diversos factores: una sociedad civil plural y vibrante, una esfera pública contestataria y un sistema de partidos representativo y

competitivo que promuevan un desempeño responsable y eficaz por parte del gobierno. La separación de poderes, los pesos y contrapesos, un sistema La calidad de una democracia depende del grado en que el ejercicio y el desempeño del gobierno estén sujetos a lo que se puede denominar “rendición democrática de cuentas”.⁶³

⁶³ Alejandro Monsiváis Carrillo, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*, México, Programa Interinstitucional de Investigación Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana, 2007.

Organismos públicos y transparencia. El caso Yucatán

*Mauricio Sahuí Rivero**

Rawls afirma que “una sociedad justa sólo se puede construir si, junto al sistema de derechos y libertades civiles, políticos y sociales que está garantizado en las democracias constitucionales, se garantiza un terreno de debate y diálogo político que no considere cuestiones irresolubles, como las creencias religiosas, morales o filosóficas”.

Addendum

Sólo podremos considerar una sociedad justa cuando se crean las instituciones autónomas ciudadanas que garanticen el funcionamiento del sistema de libertades y derechos al que Rawls hace referencia.

Conectividad de los órganos autónomos con los actores del espacio público

- En la actualidad, los organismos autónomos son, en muchos casos, los conectores institucionales del entramado de la gobernabilidad en México.
- Aún más importante resulta el papel de estos organismos como garantes de los derechos fundamentales de la sociedad al conformar un contrapeso para evitar posibles abusos de la autoridad.

* Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación del H. Congreso del estado de Yucatán.



La transparencia y la rendición de cuentas son dos elementos básicos en los que se debe fundamentar un gobierno democrático.

- Por medio de la rendición de cuentas el gobierno publicita a los ciudadanos sus acciones.
- La transparencia es el motor que traslada la información que genera el gobierno al escrutinio ciudadano.

	Yucatán	Promedio nacional
Normatividad	0.87	0.76
Portales	0.79	0.78
Usuario simulado	0.87	0.82
Capacidades institucionales	0.56	0.57

Dimensión normativa: puntuación por categoría		
Variable	Yucatán	Promedio por dimensión nacional
Principios	1.00	0.97
Sujetos obligados	0.95	0.78
Info. pública de oficio	0.76	0.65
Info. reservada	0.95	0.88
Info. confidencial	0.70	0.50
Datos personales	0.70	0.69
Disposiciones de archivo	0.75	0.55
Órgano garante	0.85	0.85
Diseño institucional	1.00	0.75
Procedimiento de acceso	1.00	0.90
Recurso de revisión	0.81	0.61
Responsabilidades y sanciones	1.00	0.97

Presupuesto destinado a la transparencia como proporción del presupuesto estatal, 2011

Proporción del presupuesto estatal	Proporción del presupuesto promedio nacional
0.07%	0.06%

La proporción del presupuesto del estado de Yucatán destinado a la transparencia es de 0.07%, el cual representa un porcentaje mayor que la proporción del presupuesto promedio nacional, representada por 0.06 por ciento.

Presupuesto per cápita destinado a la transparencia, 2011

Presupuesto per cápita estatal	Presupuesto promedio per cápita nacional
\$9.22 pesos	\$6.68 pesos

El presupuesto per cápita del estado de Yucatán destinado a la transparencia es de \$9.22 pesos; se observa una cantidad mayor que el presupuesto per cápita promedio nacional, el cual es de \$6.68 pesos.

Algunos principios de expertos y organismos internacionales que debe considerar la legislación en la materia:

- Apertura máxima
- Obligación de publicar
- Promoción de gobiernos abiertos
- Alcance limitado de excepciones
- Eficiencia en el acceso a la información
- Costos mínimos
- Reuniones abiertas
- El principio de apertura debe ser prioritario.

Principios incluidos en la legislación vigente en Yucatán:

- Apertura máxima
- Obligación de publicar
- Promoción de gobiernos abiertos
- Alcance limitado de excepciones

- Costos mínimos
- El principio de apertura debe de ser prioritario.

Congreso del estado de Yucatán en proceso de análisis de iniciativas

La reforma busca actualizar la normatividad, atendiendo a los lineamientos que no han sido impactados y buscando profundizar en aquellos que ya se encuentran vigentes.

Los principales cambios planteados en las diversas iniciativas presentadas tienen como objetivo primordial:

- Otorgar la facultad al Consejo General del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (Inaip) de conocer los recursos de impugnación de los ciudadanos en contra de sujetos obligados.
- Mejorar los procedimientos de acceso y entrega de la información, así como adecuar los plazos para responder a los requerimientos de la misma, acordes con el uso de nuevas tecnologías.
- Ampliar y precisar la información pública obligatoria que los sujetos obligados deberán difundir por internet, y así redefinir los sujetos obligados.
- Crear mecanismos de preservación de la información pública.
- Mejorar el manejo de los datos personales, así como asegurar la confidencialidad de los mismos.
- Reducir los plazos para resolver los recursos de impugnación, entrega y publicación de la información contenida en el artículo 9° de la ley.

Los alcances de la autonomía. Una visión desde el Senado de la República

*Cleominio Zoreda Novelo**

En las últimas dos legislaturas, los grupos parlamentarios del Senado de la República han impulsado agendas legislativas que, enmarcadas en la reforma del Estado, han coincidido en la necesidad de conceder más autonomía a determinados órganos estatales, debido a sus funciones especializadas.

Tal vez no se coincida del todo en la determinación de qué órganos en particular deben ser autónomos, pero existe el criterio de que el Estado mexicano debe admitir más órganos independientes que los actuales, ya sea como descentralizados o constitucionalmente autónomos.

En relación con lo anterior, primeramente debemos establecer que la autonomía implica órganos desconcentrados, descentralizados y constitucionalmente autónomos, y cada uno de estos corresponde a un grado mayor de autonomía. Los órganos desconcentrados tienen autonomía técnica, aunque son dependientes de otras autoridades, como se ha demostrado en los últimos años, por ejemplo en el ramo de las telecomunicaciones.

Los órganos descentralizados tienen autonomía técnica y personalidad jurídica, aunque en la mayoría de los casos el nombramiento de sus titulares depende exclusivamente del Poder Ejecutivo. Esto último es una limitación importante, porque al recaer dicho nombramiento en una persona, sin establecer previamente un perfil profesional y sin rendición de cuentas de las razones de la designación, se presta a que la función se contamine por factores coyunturales.

* Senador de la República.

Los constitucionalmente autónomos tienen personalidad jurídica y el nombramiento se realiza con la participación de los Poderes de la Unión. Este tipo de autonomía se otorga desde la Constitución.

La división de poderes establecida por John Locke y Montesquieu y retomada por el constitucionalismo moderno ha tenido que ser revisada para justificar el lugar que le corresponde a los órganos autónomos. La doctrina norteamericana ha aceptado a regañadientes los órganos autónomos, al considerar que, al no pertenecer formalmente a uno de los tres poderes y tener funciones ejecutivas, de regulación y en su caso paraprocesales, representa una desviación de la teoría recogida en su constitución. En nuestra opinión, estos órganos complementan las funciones de los “poderes”.

Nuestra constitución establece cuatro órganos autónomos: el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los tribunales agrarios; y menciona otros, como las universidades públicas y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Por su parte, organismos internacionales e instituciones de investigación han recomendado ampliar la autonomía a otros órganos. Jorge Carpizo establece en su libro *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* la necesidad de otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación y al Ministerio Público, con el fin de preservarlos de influencias externas en sus delicadas labores.

Es pertinente citar dos ejemplos para brindar un panorama general de los cuestionamientos sobre los que debemos reflexionar y debatir en el Senado sobre la autonomía que deben revestir algunos órganos.

Por una parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México recomendó al Senado la creación de un nuevo tipo de organismo denominado “órganos descentralizados autónomos”, entendiéndose por éstos los órganos reguladores, como la Comisión Federal de Competencia y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otros, los cuales tendrán un amplio margen de libertad y el nombramiento de los titulares de las juntas de gobierno será mediante la colaboración del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

Estos órganos, a pesar de que realizan funciones sumamente especializadas, han sido señalados por sus múltiples defectos.

En el estudio realizado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, denominado *Evaluación del desempeño de los órganos reguladores en México*, se analizaba el papel de cuatro órganos. Sobre la Comisión Federal de Competencia, éste concluyó:

la ubicación de la CFC como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía es claramente inconveniente, incluso al grado de que los diversos objetivos de la CFC pueden llegar a ser incompatibles con aspectos del mandato de la propia Secretaría. Así, por ejemplo, reconociendo que la Secretaría tiene el mandato de atraer inversión, las medidas encaminadas a ello pueden entrar en conflicto con la política de competencia, en la medida que la atracción de dicha inversión dependa de ofrecer a los inversores ciertas barreras de entrada a sus respectivos mercados (por ejemplo, en la forma de subsidios o de regulación específica).

Parecidas conclusiones en cuanto a la autonomía se establecieron para la Comisión Federal de Telecomunicaciones: “La CFT fue mal diseñada desde su creación. En este punto destaca el problema de la existencia de una duplicidad de competencias con la SCT. Estos rasgos orgánicos han tenido significativas consecuencias en la operación del órgano, haciéndoles particularmente difícil establecer las condiciones de su autonomía técnica.

Esta problemática se ha abordado en el Congreso de la Unión a través de algunas reformas, como las que se hicieron a la Ley Federal de Competencia Económica, mediante el decreto publicado el 28 de junio de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación* y que dio motivo a que la Procuraduría General de la República presentara la acción de inconstitucionalidad 33/2006, en la que el pleno de nuestro máximo tribunal resolvió declarar la invalidez del artículo 26 de dicho ordenamiento, en la porción normativa en que se señala que “la Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la comisión permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento”.

El razonamiento jurídico de la Corte fue fundamental para el actual debate de la autonomía de los órganos reguladores, porque estableció que en los órganos descentralizados se permite la colabo-

ración entre poderes. Lo anterior, aunado a las recomendaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas, constituye la base de las iniciativas que han presentado diferentes grupos parlamentarios.

En vista de lo citado, el Congreso de la Unión ha propuesto en las últimas legislaturas la constitución de entes que garanticen imparcialidad y neutralidad en sus funciones. Así, se han aprobado reformas trascendentales, como la autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía o la autonomía presupuestaria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Estas reformas se encuentran en el camino correcto para la autonomía plena, aunque son todavía insuficientes para un sistema político como el mexicano.

Nuestro régimen tiene limitaciones que fueron descritas en la exposición de motivos de la Ley para la Reforma del Estado, como “signos de agotamiento del presidencialismo mexicano [...] que cada vez encuentra mayores dificultades para construir mayorías estables o consensos útiles para el gobierno, y en nuestra sociedad ha emergido un pluralismo vigoroso que exige límites al ejercicio unilateral del poder, así como un mayor peso de la representación nacional en la formación de las decisiones públicas”.

Los órganos autónomos son parte de la renovación gubernamental que espera la sociedad con el fin de dar certeza jurídica a las resoluciones y beneficiar a los ciudadanos que reciben un servicio público y para que tengan medios de protección y defensa.

En ese sentido, en las últimas dos legislaturas en el Senado se han estado proponiendo reformas que modifican el papel de los órganos autónomos en el sistema político mexicano. En el marco de la Ley para la Reforma del Estado se presentaron propuestas de los grupos parlamentarios que integran actualmente el órgano legislativo. La mayoría coincide en la ampliación de la autonomía de los órganos.

Una de las objeciones que han expresado algunos investigadores respecto a la colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo para nombrar directivos en los órganos públicos autónomos consiste en que esto puede dar pauta a una politización de los puestos. Esto es falso por tres razones: en primer lugar, la experiencia demuestra que en la mayoría de los nombramientos donde participan los dos poderes ha funcionado correctamente; en segundo lugar, el nombramiento discrecional por parte del Poder Ejecutivo no es una garantía contra la politización; y, en tercero, en las iniciativas presentadas se establecen perfiles profesionales para guiar la decisión.

Esto último es importante porque obliga a que se elijan las personas mejor calificadas y se evite improvisar, lo que a la larga afecta el desempeño de las instituciones.

En los últimos 15 años se han nombrado, mediante la colaboración de poderes, al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el gobernador del Banco de México y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, sin que se presentaran problemas de politización.

Por otra parte, la reforma constitucional que modificó la denominación del capítulo I del título primero, al referirse a los derechos humanos y sus garantías, resulta de singular importancia, toda vez que situó a la persona en el centro del sistema jurídico. Dicha enmienda fortalece el papel central del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos como garantía de su vigencia, y establece la rendición de cuentas por parte de la autoridad que no acepte o incumpla las recomendaciones de los organismos públicos de protección de los derechos humanos, mediante la obligación de rendir un informe sobre los motivos de su omisión a los poderes legislativos de las entidades federativas y, en su caso, al Congreso de la Unión, los que podrán solicitar la presencia de esta autoridad a efecto de que explique las razones de su negativa.

Asimismo, a través de la reforma mencionada, se fortalece la independencia del ombudsman nacional, toda vez que se traslada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de realizar investigaciones relacionadas con la violación grave de los derechos fundamentales, con lo cual se modifican de manera sustancial las facultades originales del ombudsman federal.

Lo anterior viene a demostrar que la CNDH ha sido una de las instituciones investidas de mayores facultades en los últimos años, ya que a las nuevas atribuciones, se debe sumar la capacidad para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, pueden hacerlo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La transparencia, la rendición de cuentas y la supervisión exterior son fundamentales para el funcionamiento de los órganos autónomos. En ese sentido, hay que recordar que la autonomía no significa que tales entes estén exentos de mecanismos de control. Esto se afirma toda vez que el Congreso, a través de las comisiones ordinarias y de investigación, puede supervisar el funcionamiento de este tipo de entes, además de que la Cámara de Diputados cuenta con la Auditoría Superior de la Federación, que es el instrumento idóneo para supervisar el trabajo de los órganos autónomos.

Por si fuera poco, recordemos que los titulares de algunos de estos organismos pueden ser objeto de responsabilidad administrativa en términos de lo dispuesto por los artículos 108, 109 y 110 de la Constitución federal, a través de la figura del juicio político.

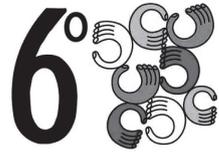
La transparencia es fundamental para supervisar el funcionamiento de los órganos autónomos. Un avance notable ha sido la apertura de los debates de las juntas de gobierno de diferentes órganos, en particular del Banco de México, que otorga elementos para el análisis de la situación económica nacional, mientras que el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publica desde hace años las actas de sus reuniones.

Hace falta avanzar en otros ámbitos, por ejemplo, donde existan puntos de contradicción entre dos órganos autónomos. Esto ocurrió de manera excepcional cuando el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales tuvo una controversia con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En primer lugar, sería adecuado establecer un procedimiento de resolución de conflictos entre órganos autónomos que, como en este caso, tienen dos puntos de vista diferentes sobre cuál es el derecho que prevalecerá. Es evidente que una acción legal de esta magnitud sólo lo puede realizar la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se debe ampliar la autonomía a más órganos, como el mismo IFAI, que tiene una de las funciones más importantes del Estado mexicano -salvaguardar el derecho a la información pública-, pero que es un órgano público descentralizado, aunque tiene colaboración de poderes para el nombramiento de sus funcionarios. Esta ampliación al IFAI fortalecería su papel y supervisaría la transparencia de otros órganos que actualmente no abarca.

El debate por la autonomía de diversos órganos, la autogestión presupuestaria, la colaboración de los poderes en el nombramiento de sus titulares y la transparencia, está muy activo en el Senado de la República. Los senadores que proponemos una mayor independencia para algunos organismos tenemos la convicción de que el país necesita instituciones al servicio del Estado y no simples dependencias administrativas asimiladas *de facto* o *de iure* al gobernante en turno, o a los intereses privados de aquellos a quienes debe regularse.



**CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011**

Anexos



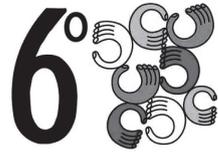
Acuerdos de Mérida

Las y los participantes en el Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre Autonomía, Universidades y Medios de Comunicación: Una visión integral de los Derechos Fundamentales celebrado en la ciudad de Mérida, Yucatán, los días 18 y 19 de agosto del 2011, provenientes de las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, y cuyos objetivos tienen que ver con derechos humanos, transparencia y acceso a la información, información estadística y geografía, temas electorales, fiscalización y control, legislativo federal y local, administración pública estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, conciliación y arbitraje, organizaciones de la sociedad civil y universidades, llegaron a las conclusiones y acuerdos siguientes:

1. Se comprometen a garantizar el papel de los organismos públicos autónomos como medios para el acceso a derechos, lo que implica someter a la autoridad a los principios de transparencia y rendición de cuentas, con el propósito de fortalecer la legitimidad democrática y promover el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

2. Confirman que la autonomía es un valor en sí mismo que cobra sentido cuando permite que las instituciones garantes de los derechos fundamentales cumplan su cometido.
3. Advierten que atentar contra la autonomía de los organismos que tienen o debieran gozar de ésta, vulnera el ejercicio de los derechos fundamentales y los avances en la construcción de la democracia en nuestro país.
4. Señalan que al fortalecer el Estado de derecho e impulsar la democratización de los medios de comunicación, éstos podrán ejercer mejor su función, por lo que se requiere de un pacto entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad para alcanzar el óptimo funcionamiento de los órganos autónomos.
5. Se comprometen a sumar esfuerzos a fin de lograr una cooperación entre medios de comunicación y organismos autónomos, para la difusión y fomento de los derechos fundamentales, que permita concretar el vínculo fundamental que debiera existir entre las labores de comunicación que cumplen los medios y el pleno ejercicio de los derechos humanos.
6. Expresan la importancia de delimitar la responsabilidad ética a cargo de las y los comunicadores, entendida ésta como la toma de conciencia de las consecuencias en el ámbito social de la información que difunden –o deciden no difundir–, así como de la forma en que lo hacen.
7. Afirman que es imperativo reforzar la autonomía universitaria como condición necesaria para que las instituciones de educación superior puedan cumplir con sus fines sustantivos: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, lo que sólo será posible si se mantienen libres de cualquier condicionamiento proveniente de los poderes políticos y fácticos.
8. Sostienen que el ejercicio de los derechos humanos es esencial para mejorar la calidad de vida de las personas, por lo que son fundamentales para la democracia, de ahí la importancia de adoptar la educación en estos derechos como una política de Estado, e introducirlos en los planes educativos de las instituciones superiores, con el fin de formar ciudadanos responsables, informados y comprometidos con la exigencia de los derechos fundamentales.

9. Reconocen que la autonomía universitaria y la rendición de cuentas no están reñidas, y que esta última no se refiere sólo al ejercicio adecuado de los recursos públicos, sino a la evaluación institucional y ciudadana de los resultados de su actividad sustancial, esto es, la generación y difusión del conocimiento.
10. Reiteran el compromiso de fortalecer la Red Nacional de Organismos Públicos Autónomos, mediante la creación de mecanismos de consulta para compartir mejores prácticas y casos exitosos en las distintas materias y asimismo impulsar acciones a nivel local.
11. Acuerdan realizar en 2012 el Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de Puebla, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía y el papel de estos organismos en la consolidación de la vida democrática de México.



**CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
MÉRIDA 2011**

Programa

**Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos
Autonomía. Universidades y Medios de Comunicación.
Una Visión Integral de los Derechos Fundamentales.**

18 y 19 de agosto de 2011

Hotel Fiesta Americana, Paseo de Montejo 451, esquina Av. Colón, Centro, Mérida, Yucatán.

Horario	Jueves 18 de agosto
8:00-10:00	Registro de participantes
10:30-11:00	Ceremonia de inauguración. Mensaje de los organizadores, autoridades locales y de las instituciones convocantes. Mensaje inaugural por parte de la C. Ivonne Ortega Pacheco, gobernadora del Estado. Presidium. <ul style="list-style-type: none">• C. Ivonne Ortega Pacheco. Gobernadora del Estado.• Dip. Mauricio Sahúí Rivero. Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del H. Congreso del Estado.• Dr. Marcos Alejandro Celis Quintal. Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán.• Arq. Angélica Araujo Lara. Presidenta municipal de Mérida.• Lic. Miguel Castillo Martínez. Presidente de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, Comaip.• Dr. Luis Armando González Placencia. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.• Mtro. Oscar Guerra Ford. Comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.• Dr. Alfredo Dájer Abimerhi. Rector de la Universidad Autónoma de Yucatán.• Abog. Fernando Bolio Vales. Presidente del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán.• C.P. Álvaro Enrique Traconis Flores. Consejero de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.• C.P. Ana Rosa Payán Cervera. Consejera de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.• C.P. José Luis Peniche Patrón. Secretario de la Contraloría General del Estado de Yucatán.

11:00-12:00	<p>Conferencia magistral José Woldenberg Karakowsky La importancia de la autonomía de los organismos públicos que defienden derechos fundamentales.</p> <p>Presenta: Ana Rosa Payán Cervera Relator: Álvaro Carcaño Loeza</p>
12:00-13:00	Receso
Mesas simultáneas de discusión y análisis	
13:00-15:00	<p>Mesa I El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belinda Aguilar Díaz. Defensora de los Derechos Universitarios de la BUAP en representación de Enrique Agüera Ibáñez, rector. • Juan Alarcón Hernández. Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. • Alfredo Dájer Abimerhi. Rector de la Universidad Autónoma de Yucatán. • Mario García Valdez. Rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. • Víctor Fabián Rumaya Farrera. Director general de Extensión Universitaria de la Unach. <p>Moderador: Fernando Bolio Vales Relator: Ignacio Núñez Ruiz</p> <p>Mesa II El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Víctor Austria Mercado. Director de Relaciones Nacionales en Internacionales de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo en representación de Raúl Arroyo, presidente • Aldrín Martín Briceño Conrado. Comunicador. • Gastón Lámbarry Avendaño. Comunicador. • José Luis Preciado Barreto. Comunicador <p>Moderador: Miguel Castillo Martínez Relatora: Bonnie Azarcoya Marcín</p>
15:00-16:30	Comida
16:30-18:00	<p>Los medios de comunicación y su papel en el fortalecimiento de los organismos e instituciones ciudadanas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sergio Aguayo • Emilio Álvarez Icaza • Darío Ramírez <p>Moderador: Agustín Millán Gómez Relator: Román Toledo Robles</p>
21:00	Cena. Quinta Montes Molina Ofrecida por el Gobierno del Estado

Horario	Viernes 19 de agosto
Mesas simultáneas y de discusión	
9:00-10:30	<p>Mesa I El papel de las instituciones de educación superior en la consolidación de los derechos fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • M.C. Gustavo Rodolfo Cruz Chávez. Rector de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. • Rafael López Castañares. Secretario General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) • Eugenio Monterrey Chepov. Comisionado presidente del Infoem. • Gloria Ramírez Hernández. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM. • Javier Sánchez Carlos. Rector de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. • Braulio Ramírez Reynoso. Coordinador de Oficinas Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <p>Moderadora: Georgina Barkigia Leal Relatora: Mónica Cruz Espinosa</p> <p>Mesa II El papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salvador Guerrero Chiprés. Comisionado del Infoof. • Hugo Morales Galván. Director general de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF. • Héctor Villarreal Ordóñez. Subsecretario de Normatividad de Medios de la Segob • Luis Rolando Yoc Pérez. Director de Medición y Resolución de Conflictos en Políticas Públicas. Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. <p>Moderador: Gustavo Anzaldo Hernández. Relatora: Mariana Lojo Solórzano.</p>
10:30-11:00	Receso
11:00-13:00	<p>Panel magistral. Visión desde los OPA federales e internacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enrique de Alba Guerra. Vicepresidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. • Javier Hernández Valencia. Comisionado de la ONU en materia de Derechos Humanos para México. • Jacqueline Peschard Mariscal. Comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, IFAI. • Juan Manuel Portal Martínez. Auditor superior de la Federación. • Leonardo Valdés Zurita. Consejero presidente del Instituto Federal Electoral, IFE. <p>Moderador: Luis González Placencia Relator: Mario Alfredo Hernández Sánchez</p>

13:00-14:00	Panel Autonomía, sus alcances. Una visión desde los poderes Legislativo y Judicial
	<ul style="list-style-type: none">• Mauricio Sahuí Rivero. Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del H. Congreso del Estado de Yucatán.• Javier Corral Jurado. Diputado Federal.• Cleominio Zoreda Novelo. Senador de la República.
	Moderador: Oscar Guerra Ford. Relator: Fernando Cárdenas Oropeza.
14:00-15:00	Ceremonia de clausura Relatoría Conclusiones Clausura
15:00	Comida libre

Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.
Autonomía, universidades y medios de comunicación:
una visión integral de los derechos fundamentales
se terminó de imprimir en abril de 2012 en los talleres
de Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa,
09830 México, D. F.

Para su composición se utilizaron
los tipos Goudy de 11:13, 9:11 y 8:10 puntos.
El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.

