

RAP

Revista de Administración Pública

113

TRANSPARENCIA PARA UNA MEJOR GOBERNANZA



COMITÉ EDITORIAL

José Carreño Carlón
Presidente

Gildardo H. Campero Cárdenas
Alejandro Carrillo Castro
Renward García Medrano
Jorge Ruiz Dueñas
Consuelo Sáizar Guerrero

© Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca

Col. Palo Alto, C. P. 05110

Cuajimalpa, Distrito Federal

MÉXICO

Tels. 5081 26 00 exts. 4308 y 4319

www.inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica

Registro Número 102 1089

Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654

Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta Revista son estrictamente personales de sus autores. La Revista, el INAP o las instituciones a las que están asociados los autores, no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro. Cuidado de la edición: Adriana Paz Mojica y Salvador Ortiz Montero.

Fotografía: Benjamín Cruz Véjar

Diseño: Edgar A. Rodríguez Cuevas

En portada: Vista parcial del Parque Fundidora, Monterrey, N.L.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

Alejandro Carrillo Castro

Presidente

Xavier Ponce de León

Vicepresidente

José Ángel Gurría Treviño

Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Alejandro Treviño Martínez

**Vicepresidente para los Institutos de Administración Pública
de las Entidades Federativas**

Consejeros

Gloria Brasdefer Hernández

Agustín Carstens Carstens

Irma Cué Sarquis

Alfredo del Mazo González

Sergio García Ramírez

Armando López Fernández

Germán Martínez Cázares

Ramón Muñoz Gutiérrez

María del Carmen Pardo López

Elías Rafful Vadillo

Fernando Serrano Migallón

Diego Valadés

Secretaria Ejecutiva

María Angélica Luna Parra

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Raúl Salinas Lozano

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

MIEMBROS FUNDADORES

Francisco Apodaca	Alfredo Navarrete
José Attolini	Alfonso Noriega
Enrique Caamaño Muñoz	Raúl Ortiz Mena
Antonio Carrillo Flores	Manuel Palavicini
Mario Cordera Pastor	Álvaro Rodríguez Reyes
Daniel Escalante	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Gabino Fraga Magaña	Raúl Salinas Lozano
Jorge Gaxiola	Andrés Serra Rojas
José Iturriaga Sauco	Catalina Sierra Casasús
Gilberto Loyo	Ricardo Torres Gaitán
Rafael Mancera Ortiz	Rafael Urrutia Millán
Antonio Martínez Báez	Gustavo R. Velasco
Lorenzo Mayoral Pardo	

COORDINACIONES

Investigación

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Consultoría

Blanca Holguín Quiñones

Profesionalización y Actualización

Elena Jeannetti Dávila

Servicios Administrativos

Luis Lara Rubio

ÍNDICE

Presentación	11
---------------------	----

PRIMERA PARTE

Ceremonia de Inauguración	13
Mensaje de Vicente Fox Quesada (México)	15
Palabras de Franz Strehl (Austria)	17
Palabras de Michael Duggett (Reino Unido)	18
Palabras de Alejandro Carrillo Castro (México)	19
Palabras de Jacob Söderman (Finlandia)	21
Palabras de María Guadalupe Chéquer (México)	23
Palabras de José Natividad González Parás (México)	24
Conferencia Magistral	
José Ángel Gurría Treviño (México)	26

SEGUNDA PARTE PANELES

Panel de Medios	
Rol y límites de los medios para una gobernanza transparente	29
Bernardo Kliksberg. Moderador (Argentina)	29
Paul Bernard (Francia)	30
Saturnino Herrero Mitjans (Argentina)	30
Gianluca Gardini (Italia)	31
Michiel S. de Vries y Jurgén de Jong (Holanda)	32
Sylvie Clément-Cuzin (Francia)	33
Presentación de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas en español	35
Michael Duggett (Reino Unido)	35
María de la O Álvarez López (España)	35
Panel Norteamericano	
Federalismo y transparencia	37
Ignacio Pichardo Pagaza. Moderador (México)	37
Luc Bernier (Canadá)	37
Donald Klingner (Estados Unidos)	38
Fernando Solana (México)	38
Michael Keenan (Canadá)	39
José Natividad González Parás (México)	40

Panel Latinoamericano

Transparencia y acceso a la información pública en el contexto latinoamericano

Eduardo Romero Ramos. Moderador (México)	41
María Marván Laborde (México)	41
Alexandra Minnicelli (Argentina)	42
Harris H. Whitbeck (Guatemala)	42
Juan Alarcón (España)	43

Panel UN-DESA

Rendición de cuentas desde la base de la sociedad

Guido Bertucci. Moderador (UN-DESA)	45
Adil Khan (UN-DESA)	46
Bernardo Kliksberg (BID-UN-DESA)	47
Eduardo Bohórquez (Transparencia Mexicana)	48
Daniel Kauffman (Instituto del Banco Mundial)	50

Panel Asiático

Transparencia y administración pública: Perspectiva asiática

Akira Nakamura. Moderador (Japón), Guangqian Dai (China), Syed Asif Bukhari (Pakistán), Yongsheng Xu (China), Manchuan Wang (China).	51
---	----

TERCERA PARTE TALLERES

Documento introductorio de Jacob Söderman. Relator General (Finlandia)

55

Taller I. ¿Cómo asegurar el acceso y la apertura en el contexto de la gobernanza?

Relatoría. María del Carmen Pardo (México)	65
Lista de documentos presentados	67

Taller II. ¿Necesitamos códigos y/o leyes para mejorar los procedimientos y la conducta de los servidores públicos?

Relatoría. Mario Pilade Chiti (Italia)	69
Lista de documentos presentados	70

Taller III. ¿Cómo asegurar la libertad e integridad de los medios de comunicación?*

Taller IV: ¿Cómo reforzar y mejorar el desempeño de los órganos de vigilancia y rendición de cuentas?

Relatoría. Nozipho Joyce Mxakato-Diseko (Sudáfrica)	71
Lista de documentos presentados	73

**CUARTA PARTE
INFORMES FINALES DE LOS RELADORES**

María del Carmen Pardo. Relatora del Taller I	77
Mario Pilade Chiti. Relator del Taller II	81
Bernardo Kliksberg. Relator del Taller III	85
Nozipho Joyce Mxakato-Diseko. Relatora del Taller IV	91
Jacob Söderman. Relator General	97

**QUINTA PARTE
CEREMONIA DE CLAUSURA**

Palabras de Alejandro Carrillo Castro (México)	105
Palabras de Franz Strehl (Austria)	109
Palabras de Michael Duggett (Reino Unido)	110
Palabras de José Natividad González Parás (México)	111
Palabras de Hassan Al-Sabri (Emiratos Árabes Unidos)	115

* El Taller III. ¿Cómo asegurar la libertad e integridad de los medios de comunicación? se convirtió en el panel "Rol y límites de los medios para una gobernanza transparente".

PRESENTACIÓN

En las sociedades democráticas contemporáneas la transparencia constituye una condición *sine qua non* para la gobernanza, entendida esta última como la concurrencia del Estado, la sociedad civil y el sector privado a la consecución de los objetivos del desarrollo sustentable.

En todo el mundo los ciudadanos desean que sus gobiernos y sus administraciones públicas estén abiertos a la rendición de cuentas y sean transparentes, como prerrequisito para lograr la credibilidad gubernamental frente a la sociedad en su conjunto. De esta suerte, la gobernanza transparente implica que los ciudadanos puedan conocer en todo momento *qué* hace la administración pública, *cómo* lo hace y *para qué* lo hace.

En respuesta a tales demandas se han emprendido numerosos esfuerzos nacionales para garantizar los componentes de una buena gobernanza, y en particular el de la transparencia, tomando en cuenta las diferencias específicas de las administraciones en donde se desea implantar dicho objetivo. Ello no impide la búsqueda de principios, procedimientos y condiciones institucionales de transparencia que podrían obtener reconocimiento y apoyo globales.

Por estas razones, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), con sede en Bruselas, decidió ocuparse de este importante problema y abordarlo bajo el tema general de “**Transparencia para una Mejor Gobernanza**” durante la Tercera Conferencia Internacional Regional, organizada con su Sección Mexicana, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El encuentro tuvo lugar en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, del 16 al 20 de julio de 2006, bajo los auspicios del Gobierno encabezado por el Dr. José Natividad González Parás, decidido promotor de la transparencia gubernamental.

Cabe destacar la realización de dos reuniones previas, cuyos trabajos contribuyeron a enriquecer el debate en Monterrey: El *Foro Asiático de Administración Pública*, efectuado en Naning, China, convocado por el Gobierno de esa República Popular, y el *Primer Coloquio Nacional de Transparencia*, realizado en México, D.F., en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y el INAP.

Por la trascendencia del evento y la importancia de sus resultados, el INAP decidió darlos a conocer por medio de su órgano oficial de difusión, la *Revista de Administración Pública (RAP)*, que en su presente edición recoge de forma resumida, las ponencias presentadas en los paneles y las relatorías de los talleres desarrollados durante la Tercera Conferencia Internacional Regional del IICA, así como fragmentos de las intervenciones en las ceremonias de inauguración y clausura.*

El valioso capital académico que aportaron más de quinientos asistentes de todas las regiones del planeta a este evento internacional del IICA, que contó con la participación de destacados representantes de organismos multilaterales, como José Ángel Gurría Treviño, Secretario General de la OCDE y Guido Bertucci, Director de la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo de UN-DESA, tiene como importante resultado la más alta concurrencia registrada hasta ahora en este tipo de encuentros.

Esta fue la tercera ocasión en que el IICA ha realizado sus reuniones anuales en el continente americano, en las tres, México ha tenido el honor de haber sido anfitrión de las mismas. Por ello, desde estas páginas reconoce la valiosa participación de los asistentes, conferenciantes, relatores, moderadores, miembros de equipos técnicos y auxiliares, así como al cuerpo directivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, representado por Franz Strehl, Presidente, y Michael Duggett, Director General, a quienes el INAP agradece la confianza y expresa su amplia disposición a continuar la realización de actividades que contribuyan a la buena gobernanza, la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, que a la fecha impulsa decididamente el Gobierno Federal de nuestro país.

Alejandro Carrillo Castro
**Presidente del
Consejo Directivo del INAP**

* La versión completa de los documentos presentados y el video del desarrollo de la Conferencia, está disponible en medio electrónico que puede solicitarse al correo electrónico investinap@infosel.net.mx o al teléfono 50812600-ext. 4548, de México, D.F.

PRIMERA PARTE

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN



MENSAJE DEL LIC. VICENTE FOX QUESADA* (MÉXICO)



Celebro que esta Tercera Conferencia Internacional Regional tenga lugar aquí en nuestro país. Felicito al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, al Instituto Nacional de Administración Pública de México y al Gobierno de Nuevo León, por impulsar foros como este, en donde se promueve la consolidación y fortalecimiento de las prácticas democráticas.

Así mismo, doy la más cordial bienvenida a las y los participantes que provienen de otros puntos del planeta, sin duda, el intercambio de ideas entre nuestras naciones será de gran relevancia para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Mi más sincera felicitación a todas y todos ustedes, por su compromiso en la construcción de gobiernos transparentes, honestos y eficaces. Gobiernos por y para los ciudadanos.

En la presente administración hemos hecho de la transparencia el nuevo rostro del Gobierno Federal, fortalecimos nuestra democracia con instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información y el Servicio Civil de Carrera, que habrán de dejar honda huella en la transformación de la Administración Pública Federal en México.

Por cuanto, en la democracia, el servicio público no debe de operar en cuartos oscuros, el gobierno debe tener siempre las puertas abiertas al escrutinio ciudadano. Así, dejamos a un lado la discrecionalidad, las negociaciones arbitrarias, ocultas, eso quedó en el pasado. En el México de hoy, Federación y estados vivimos una nueva relación de corresponsabilidad en la que estamos llamados a impulsar, juntos, una nueva cultura de transparencia, eficacia y rendición de cuentas.

* Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Con una sociedad informada, con gobiernos transparentes y que rinden cuentas, México, al igual que cada uno de los países hoy representados, va a seguir fortaleciéndose.

Felicidades. Les deseo a todas y a todos ustedes el mayor de los éxitos. Estaremos al pendiente de sus resoluciones.

PALABRAS DE FRANZ STREHL *

(AUSTRIA)



Como resultado del análisis del Banco Mundial respecto al lento ritmo del desarrollo, se pudo observar que este fenómeno estaba conectado a la personalización del poder, prácticas patrimoniales, falta de respeto a los derechos humanos, corrupción y poca capacidad para administrar los asuntos económicos.

Por ello, ahora, las grandes instituciones financieras y donantes est n basando su asistencia y préstamos a condición de que se aseguren las reformas que traigan la implementación de una buena gobernanza, considerada como una expresión de los cambios y las reformas al sistema público administrativo.

Hay una amplia gama de opiniones y, por lo tanto, el debate tiene muchas variaciones respecto al concepto de que debe haber una buena burocracia y que los ciudadanos no son clientes, tal como lo serian en el sector privado, sino sólo ciudadanos.

* Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA).

PALABRAS DE MICHAEL DUGGETT*

(REINO UNIDO)



Ante la hipótesis de que la transparencia en el gobierno sólo trae cosas buenas, ¿Quién podría estar a favor de las sombras, de la oscuridad, de salas llenas de humo, y sombríos corredores de poder donde conspiran las clases políticas, como decía Adam Smith?

Desde que los reporteros Woodward y Bernstein descubrieron el caso Watergate, no puedo imaginar a ningún promotor de campaña que consienta que la gobernanza de su mundo, de su Estado, se haga en lo oscuro. La palabra encubrimiento se ha vuelto sinónimo de un código para cosas malas y secretas. Ese es un argumento fulminante para los gobiernos abiertos.

Pero, ¿cuál es el papel de la privacidad o plática confidencial cuando hablamos de asuntos de poder y dinero y lugar? La mejor conversación es privada, entre colegas, realizada en la privacidad de un pequeño lugar político como una sala de gabinete y, sin embargo, las acciones que surjan van a requerir explicación y justificación pública. Necesariamente, esto debe hacerse en plena luz del día, ya sea en el Parlamento o en un estudio televisado.

Sostengo que la gobernanza tiene la necesidad de mucha discreción y confianzas compartidas; como los políticos y la administración; requieren de suficiente luz, pero no demasiada.

* Director General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA)

PALABRAS DE ALEJANDRO CARRILLO CASTRO* (MÉXICO)



Constituye un gran privilegio para el Instituto Nacional de Administración Pública recibir a todos ustedes en suelo mexicano. Esta es la tercera ocasión que el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas realiza su gran reunión anual en nuestro país.

Por ello creemos que la celebración de esta Tercera Conferencia Internacional Regional en nuestro territorio es la mejor forma de conmemorar los cincuenta años de asociación de México con el Instituto Internacional, lapso durante el cual, hemos tenido el privilegio de que dos destacados administrativistas de nuestro país hayan ocupado la Presidencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, de 1974 a 1977, y nuestro amigo, aquí presente, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, de 1998 a 2001. También nos cabe la satisfacción de que otro destacado mexicano, el doctor Carlos Almada, fuese electo como Director General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas para el periodo 1988-1991. Igualmente, varios ex Presidentes del INAP, algunos de los cuales nos hacen favor de estar hoy con nosotros, ocuparon en su momento la Vicepresidencia para América Latina en el Consejo Directivo del IICA, al igual que ocurre en el actual periodo.

Esta Tercera Conferencia Regional Internacional se realiza, con el tema de “La Transparencia como Medio para una Mejor Gobernanza”. En el INAP estamos convencidos de que la transparencia constituye un *medio y no un fin*, un *instrumento* indispensable para alcanzar el propósito subyacente en el nuevo concepto de “gobernanza” que, como decía el Presidente Strehl, es la participación corresponsable del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil en el

* Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

mejoramiento permanente de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de nuestras respectivas comunidades nacionales. Por cierto, así define a la democracia nuestro Artículo 3º Constitucional.

El derecho a la información se refiere a una responsabilidad que va más allá de la que pudiera resultar exigible tan sólo al gobierno y a sus funcionarios. Debe proteger también, como garantía social, a toda persona frente a actos que pudieran afectarla como consecuencia de falsedades u omisiones en la información que deberían proporcionar otros actores sociales relevantes. Por ejemplo, las grandes corporaciones comerciales o financieras, que son responsables ante sus accionistas y el público en general.

Para finalizar, en nombre del INAP les queremos dar a todas y todos ustedes la más cordial bienvenida a esta gran casa mexicana, la casa del Anáhuac, el *Anahuacalli*, como le llamaban los habitantes del antiguo Imperio Azteca en lengua náhuatl. Donde son frecuentes los encuentros amistosos entre representantes de naciones y culturas provenientes de todas las regiones del mundo, de los cuales esta Tercera Conferencia Regional Internacional del IICA constituye, de cierto, un exitoso ejemplo más.

Por ello, sean todas y todos muy bienvenidos a México, donde, a nombre del INAP, les deseo la mejor de las estancias durante nuestra Conferencia.

PALABRAS DE JACOB S DERMAN* (FINLANDIA)



En el campo de la Administración Pública podrán comprobar que en México, y en América Latina en general, muchos están trabajando con esmero para perfeccionar su rendimiento y remediar sus fracasos. Espero que nuestro intercambio de puntos de vista e ideas durante esta conferencia contribuya a lograr una mejor gobernanza pública en Latinoamérica, una región por la que siento enorme aprecio.

En el mundo moderno se puede observar la búsqueda intensa de la transparencia en la gobernanza pública. Todos parecen desear mayor transparencia y sólo unos pocos est n en contra. El problema es que parece ser mucho más difícil definir la transparencia de una manera científico-administrativa que al mismo tiempo sea útil y eficaz.

 Cu l es realmente la mejor forma de fortalecer el derecho de los ciudadanos a saber lo que ocurre en la administración pública y las razones para ello?  No se debería seguir también el principio de transparencia cuando las empresas públicas o cualquiera organización producen servicios para el público y cuando se asignan recursos económicos?

Si el ombudsman parlamentario o los supervisores del Estado han de ejercer un papel más proactivo y educativo en la sociedad moderna, qué podemos decir sobre los órganos que deben garantizar las normas que regulan la obligación de rendir cuentas?

* Primer Ombudsman europeo (1995-2003) y Relator General de la Conferencia Internacional del IICA.

La gobernanza pública debe evitar la mala administración y facilitar así una relación fluida entre ciudadanos y empresas con los poderes públicos. Ello a su vez debería contribuir a que se observen los principios de la buena administración y las normas de ética. Una administración pública transparente contribuye a una mejor actuación de los funcionarios públicos y pone de manifiesto los casos de mala administración.

Las prácticas administrativas modernas y bien planificadas realmente contribuyen al funcionamiento correcto de cualquier sociedad, lo que se traduce en una mayor competitividad de toda la nación. También se ha dicho con razón que la “Transparencia en la administración pública es tan importante como la competencia para el libre mercado”.

PALABRAS DE MARÍA GUADALUPE CHÉQUER* (MÉXICO)



Toda nación democrática requiere de autoridades comprometidas con la honestidad y con una verdadera vocación de servicio, necesita una sociedad fortalecida e informada, de ahí el interés que ha puesto el Gobierno de México en esta administración por impulsar la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental* en nuestro país.

La Ley citada ha servido de modelo para promulgar en la mayor parte de los estados que conforman la República, leyes correspondientes con el mismo espíritu de servicio, compromiso y convicción de que la transparencia debe darse en los tres órdenes de gobierno.

En el México de hoy, Federación y estados vivimos una nueva relación de corresponsabilidad, una nueva cultura de transparencia y de rendición de cuentas, concientes de que la gobernabilidad se construye con transparencia y por supuesto de cara a la sociedad. Con la transparencia se consolidan las democracias y se construyen gobiernos fuertes, eficaces y competitivos. Nuestra convicción y compromiso es que en todos los órdenes de gobierno prevalezca esta nueva forma de servir a la sociedad mexicana.

* Subsecretaría de Control y Auditoría de Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública y Representante del Lic. Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

PALABRAS DE JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS*

(MÉXICO)



En primer lugar, quiero darles a todos ustedes, una cálida y cordial bienvenida a Monterrey, a esta Conferencia Internacional sobre transparencia para una mejor gobernanza. Bienvenidos a México, un país que es heredero de una gran civilización, de una gran cultura que se formó y se forjó del encuentro de dos mundos, un país latinoamericano que transita hacia la modernidad y el desarrollo.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebra periódicamente encuentros temáticos mundiales, en ellos se había advertido cómo los temas recurrentes de interés en la administración pública eran los relacionados con la eficiencia administrativa, la calidad total, la participación ciudadana, la rendición de cuentas o *accountability*, la mejora regulatoria, los esfuerzos para mejorar la honestidad y cerrar los espacios a la corrupción, pero faltaba un tema que es relativamente nuevo, que es una causa nueva, en razón también de que las tecnologías de la información, el software, la computación y el Internet ahora lo hacen más oportuno.

La transparencia es una acción propicia para la honestidad, para cerrar los espacios a la irregularidad y a la corrupción. En la medida en que haya más y mejor información accesible a todos, habrá menos corrupción en las administraciones, en las sociedades y en los gobiernos.

La transparencia es también legitimidad, es un elemento importante para alcanzar consensos amplios en los procesos de construcción: de servicios públicos, de nuevas instituciones, de proyectos vinculados con los retos del desarrollo de las sociedades y de las naciones.

* Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

La transparencia es una causa importante no sólo para un mejor Gobierno, para una mejor gobernabilidad, sino para una mejor convivencia social armónica entre los ciudadanos.

Con esta honrosa encomienda que ustedes me dan, y con la enorme satisfacción de tener a nuestra ciudad capital del Estado como sede de este encuentro internacional, me es muy grato el día de hoy, lunes 17 de julio de 2006, siendo las 11 de la mañana con 25 minutos, declarar formalmente iniciados los trabajos de este encuentro Internacional Regional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: "Transparencia para una Mejor Gobernanza".

CONFERENCIA MAGISTRAL

JOSÉ ÁNGEL GURRÍA* (MÉXICO)



La transparencia es un prerrequisito para apuntalar la eficiencia gubernamental, contribuye al diseño de las políticas públicas y promueve la confianza en el gobierno. En la medida en que los gobiernos democráticos favorecen la transparencia, hay un libre flujo de información concomitante no sólo de las políticas de gobierno sino también de su instrumentación y razones, esto es una dinámica benéfica que fluye en dos direcciones, los gobiernos están obligados a informar, pero también tienen la obligación de escuchar y utilizar esa información que se genera en los diferentes sectores para poder evaluar su propio desempeño, la meta es facilitar el desarrollo social y económico óptimos para beneficio de los gobernados.

La transparencia es un mecanismo que asegura la confianza en el gobierno, por lo tanto, es de primordial importancia redoblar nuestros esfuerzos para demostrar que lo que hace el gobierno es importante, y que lo hace de la mejor manera. La cultura de la transparencia ayuda a promover este mensaje y también contribuye a reforzar el desarrollo institucional que se ha identificado como uno de los ingredientes centrales para el desarrollo económico.

Los avances tecnológicos han llevado a la creación de puentes más eficaces para ayudar a establecer contacto con los ciudadanos, optimizan el potencial para la transparencia y la innovación. La aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación ha generado un importante cambio cultural, particularmente en áreas sensibles como la administración fiscal, obras públicas, concesiones y adquisiciones gubernamentales.

* Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

SEGUNDA PARTE

PANELES

PANEL DE MEDIOS

ROL Y LÍMITES DE LOS MEDIOS PARA UNA GOBERNANZA TRANSPARENTE



Bernardo Kliksberg* Moderador (Argentina)

La ciudadanía latinoamericana ubica en los primeros lugares de su problemática a la falta de trabajo, las dificultades para acceder a salud y educación, los males de la pobreza, y en seguida a la corrupción. El repudio a la corrupción es un gran consenso hoy en la región, ha pasado a formar parte de lo que es “políticamente incorrecto”.

El reclamo de la sociedad tiene bases muy firmes. Las prácticas corruptas sustraen recursos preciosos a sociedades asediadas por la pobreza, recargan los costos de toda la economía, repelen inversiones, generan ingobernabilidad, y sobre todo minan la cohesión social, la confianza y la calidad ética de la sociedad.

Los medios masivos de comunicación son un poder efectivo y real en una sociedad democrática. En realidad son más que “el cuarto poder”, su influencia es mucho mayor que ello. Los medios tienen el gran papel de fijar la agenda de la sociedad. Con sus énfasis señalan los temas realmente más importantes. Lo que no está en los medios deja de formar parte de la agenda. Su intervención en la lucha contra la corrupción puede aportar mucho al conjunto de políticas legislativas, sistemas de control, fortalecimiento del sistema judicial, y muchos otros cursos de acción que se requieren.

* Director de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Paul Bernard* (Francia)

La problemática de las sociedades modernas requiere el cambio en los roles de los medios de comunicación. Es necesario fortalecer las relaciones entre la autoridad pública y la sociedad civil, hacer que las decisiones gubernamentales logren llegar adecuadamente a la ciudadanía.

La ausencia de la comunicación, por naturaleza, dificulta la transparencia y contradice una buena gobernanza, genera incomprendiones recíprocas entre autoridades y población. Los cambios naturales y oficiales están llamados a realizar un acercamiento, entre el poder y los individuos. Ante esta necesidad de acercamiento los intermediarios del diálogo democrático comprometidos con posiciones políticas o partidarias falsean la transmisión y la información.

Por otra parte la administración subordinada al poder político tiene contacto permanente con la ciudadanía al aplicar leyes y reglamentos. El rigor de los textos y la complejidad de los procedimientos no siempre permiten un intercambio entre la administración y los administradores.

De ahí que los medios de comunicación son irremplazables porque contribuyen, a la vez, a interpretar la opinión pública en relación con la intención de la autoridad pública, a informar o a formar esta opinión conforme a los contenidos difundidos. La responsabilidad de los medios es esencial, pero hay el riesgo de la manipulación. La información jamás es neutra *versus* una opinión pública cambiante.

Saturnino Herrero Mitjans (Argentina)**

La brecha entre el poder político y la sociedad civil es más que significativa, por cuanto están en juego los consensos básicos que hacen que una democracia tenga vigencia real. La protesta y el reclamo de distintos sectores de la sociedad ante las limitaciones cotidianas, las dificultades en lograr soluciones efectivas, plantea una situación preocupante porque muestra el creciente desprendimiento cívico y satisfacción de un segmento importante de la ciudadanía, más aún porque al amparo de la corrupción endémica y, por consiguiente, clientelismo político, puede esperarse la posibilidad de un rebrote de autoritarismo mesiánico.

* Vicepresidente del Instituto Francés de las Ciencias Administrativas de Francia.

** Director Institucional del Grupo Clarín, Argentina.

En el pluralismo se encuentra el nodo central de la transparencia y de la gobernanza: sólo si se respeta al otro y por lo tanto se le reconoce, es posible creer y comprometerse en la necesidad de transparentar las acciones e informar sobre los actos de gobierno que tienen relación con los distintos sectores de la sociedad civil.

La gestión de gobierno es una articulación constructiva entre consenso y disenso de mayorías y minorías sin distinciones. Es precisamente en este punto donde se fortalece la relación de los medios con su público. El desafío de los medios es, entonces, contribuir a generar, a ampliar y desarrollar los hombres y mujeres de cada una de nuestras sociedades. Lo que podríamos llamar el camino de la libertad, es saber elegir, respetar, cumplir, compartir, cuestionar, reclamar, pedir y saber controlar.

Gianluca Gardini* (Italia)

En años recientes, se ha hecho más agudo el choque entre los promotores del *modelo del mercado puro* y los que están a favor de la regulación pública para la difusión.

El argumento básico consiste en que hay ciertos principios de naturaleza no económica, o cuando menos no sólo basados en la soberanía de los consumidores, que no pueden garantizarse por leyes que sólo proporcionan una competencia perfecta entre firmas. En otras palabras “el interés público” no puede garantizarse adecuadamente por un mero mecanismo de asignación de recursos.

La televisión y los medios masivos en general tienen la función vital en la creación del proceso democrático, similar al de las instituciones. De hecho, el bienestar de una sociedad democrática no sólo depende de la protección de los derechos fundamentales garantizados por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino también en la vitalidad del debate, que se lleva a cabo en la llamada esfera pública.

Debemos tomar en cuenta el papel de los difusores locales y regionales para satisfacer el interés público. El carácter de la “proximidad” de la llamada *difusión comunitaria*, su especificidad y su aspiración democrática hacen de la difusión local un elemento esencial para la realización de los intereses públicos.

* Universidad Gabriele d'Annunzio.

Michiel S. de Vries y Jurgen de Jong* (Holanda)

El asunto de la transparencia y su contraparte la confidencialidad ha sido, por mucho tiempo una fuente de debate público. Dentro del contexto de la política y el gobierno, generalmente la transparencia es considerada como condición clave para hacer posible la rendición de cuentas democrática. Los argumentos más recientes a favor de la transparencia son los efectos positivos que tiene sobre la calidad del proceso de toma de decisiones y sus resultados y también lleva a una la asignación más eficiente de los recursos.

Pero aunque el acceso público a la información acerca de los asuntos gubernamentales es mayor que nunca, todavía hay una gran cantidad de secrecía. La cantidad de información que esta disponible para el público ha aumentado tanto como la cantidad de información que sigue oculta y no disponible.

En algunos casos, la transparencia total puede causar serios problemas. La transparencia puede violar el derecho de alguien a la privacidad o dañar a partes que están involucradas en un proceso de deliberación de un contrato o tratado. Pueden perturbar y arruinar negociaciones delicadas o agravar conflictos existentes. La transparencia podría ser una amenaza a la seguridad nacional o a la potencial efectividad de una política. La secrecía podría ser justificable en una situación de crisis. Las Naciones Estado pueden elegir retener información del público para no crear pánico.

La existencia de la secrecía invoca tensión. La secrecía o apariencia de secrecía invoca la curiosidad del público, y por ende de los medios. Como intermediarios en la esfera pública, los medios buscan exponer secretos porque ellos tienen el poder de alcanzar al público más amplio, ellos también definen los límites reales entre la transparencia y la secrecía.

* Radbout Universidad Nijmegen.

Sylvie Clément-Cuzin* (Francia)

La libertad y la integridad de los medios de comunicación depende, en gran parte, del estatuto para los periodistas, de la posibilidad de acceso a la información, de la secrecía de las fuentes y de la deontología acerca de todos estos sujetos. La misión y los fundamentos jurídicos de Consejo Superior Audiovisual de Francia (CSA), están en nivel distinto que el de las cadenas de televisión y de las estaciones de radio. Se encuentran en el artículo II de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 20 de agosto de 1789, y que son interpretados por el Consejo Constitucional Francés, y en el artículo 10 de la Convención Europea de los Derechos Humanos, de los cuales resultan dos principios esenciales:

Primero, la Ley deber garantizar, a la vez, el ejercicio de la libertad de expresión y fijar los límites, los cuales deben ser sometidos estrictamente. El segundo principio se refiere al derecho a la libertad de expresión, y a su vez comprende dos apartados: por una parte para los editores, los servicios de radio y de televisión al difundir los programas, pero igualmente el derecho del público de recibir programas diversificados y de calidad, para así cumplir el objetivo de la integridad de los medios.

* Consejo Superior Audiovisual de Francia.

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN ESPAÑOL

Michael Duggett* (Reino Unido)

En 1928 se inició la publicación de la *Revue Internationale de Sciences Administratives*. Durante parte de los años 80 y 90 del siglo pasado, también fue publicada en español. Nos sentimos muy complacidos de poder decir que gracias a la generosidad de nuestros colegas del gobierno de España y también la ayuda de nuestros colegas en México estaremos publicando nuevamente en este idioma, durante un periodo inicial de tres años.

Debo decir para aquellas personas que deseen colaborar con la Revista, que en este momento sólo podemos recibir contribuciones en francés o inglés, porque todavía no tenemos toda la capacidad de evaluar en español, pero cualquier cosa que se publique en inglés o francés también estará apareciendo simultáneamente en la revista dedicada al público hispanoparlante.

María de la O Álvarez López (España)**

La reanudación de la publicación en español de la Revista no hace sino estrechar las relaciones que ya manteníamos entre los administradores públicos iberoamericanos. La *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* se editó por primera vez en castellano en 1957, en aquella primera edición se contenían artículos doctrinales originales traducidos al inglés y al francés, las dos lenguas oficiales del Instituto.

* Director General del IICA.

** Representante de Francisco Ramos Fernández-Torrecilla, Presidente del INAP de España.

No fue sino hasta 1989, gracias a un acuerdo de colaboración firmado entre el Instituto Nacional de Administración Pública de España y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, cuando se decidió, por primera vez, la publicación íntegramente en español de la Revista que, sin embargo, dejó de editarse en 1992 y en estos momentos tratamos de reanudar su publicación.

La Revista es, además, un marco de intercambio, confrontación y exposición de pensamientos entre juristas, sociólogos, politólogos, administrativistas y expertos en general, tanto del mundo académico como del mundo práctico. Por eso, con esta presentación de la versión española de la Revista, el INAP pretende acercar esta importante publicación a más de quinientos millones de personas, ciudadanos de más de veinte países que tenemos el español como lengua madre, países cuya relevancia en el ámbito académico en materia de administración pública es especialmente relevante.





Ignacio Pichardo Pagaza.*
Moderador (México)

PANEL NORTEAMERICANO *FEDERALISMO Y TRANSPARENCIA*

Luc Bernier (Canadá)**

La Planificación Estratégica de la Gestión de Resultados tiene por objeto que se conozca mejor aquello que los gobiernos locales pretenden hacer, y será más fácil en adelante mantener la transparencia en las acciones gubernamentales.

El nuevo régimen público promueve la transparencia cuando crea un socio público/privado. Es posible que la empresa privada se sienta extremadamente mal por la divulgación de ciertos resultados. Sin embargo, la transparencia es necesaria en el mundo en donde la gobernanza ha cambiado, y la ciudadanía tiene mayor acceso a la información.

* Presidente del Insituto Nacional de Administración Pública de México (1993-1998); Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1998-2001)

** Presidente del Comité Ejecutivo del Instituto de Administración Pública del Canadá.

Donald Klingner* (Estados Unidos)

La globalización es un hecho y la administración pública global implica relaciones entre los estados, los sectores privados y las organizaciones no gubernamentales, para el desarrollo global y la reducción de la pobreza en el mundo. Tal proceso se encuentra en sus inicios, deseamos ir a la seguridad global colectiva y viajamos hacia ella con la cooperación a largo plazo de los tres sectores antes mencionados, para alcanzar así un desarrollo global sostenible.

La pregunta clave para la gobernabilidad y el desarrollo es: ¿Cómo desarrollar al máximo las capacidades en países y gobiernos débiles para poder lograr un nuevo equilibrio político, económico y social?

Argumentamos que la gestión del conocimiento de este desarrollo es un camino que no se ha tomado. La relación entre gestión del conocimiento y el desarrollo de la capacidad global, puede ser descrita como una encrucijada entre dos caminos hacia la realidad que enmarca la sabiduría convencional.

Fernando Solana (México)**

En México tenemos 22 años de estancamiento económico, el hecho es que de 1934 a 1982, casi 50 años, el crecimiento del Producto Interno Bruto era arriba del 6% y con estabilidad, las tasas de inflación nunca pasaron del 6.8, incluso estuvieron mucho más abajo, básicamente fue un crecimiento con una razonable estabilidad.

Tenemos una verdadera atrofia gubernamental a nivel federal, una administración costosa, que comparada con la de otros países resulta ineficiente, sobrecargada, desorganizada y sobregulada. Si bien se lograron algunos resultados en materia de combate a la corrupción, el proceso de atrofia de las administraciones públicas aumentó hasta culminar en la ineficacia. A pesar de los esfuerzos enormes que se han hecho, de acuerdo con Transparencia Internacional, México se sitúa en el lugar número 65, en el Índice de Percepción de la Corrupción, lo cual indica que no hemos sido eficientes.

* Vicepresidente de la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA).

** Presidente de Solana Consultores; así como del Fondo Monetario para la Educación y el Desarrollo; Miembro de la Junta de Gobierno de la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia.

Entonces ¿qué es lo que urge? Necesitamos disminuir el número de dependencias, unidades administrativas y organismos; simplificar estructuras, procesos, trámites; flexibilizar y modernizar a la administración; reducir sanciones y aumentar reconocimientos y premios; consolidar la política de transparencia, ese es un gran paso, aplausos para ella, vamos bien, hay que consolidarla y dedicar mayores recursos públicos y privados también, a la inversión productiva. Con una administración pública más eficaz podremos plantearnos las políticas públicas que nos hacen falta y ser capaces de llevarlas adelante.

Michael Keenan* (Canadá)

El caso de Norteamérica es muy pertinente para este panel, así como para la creciente integración económica de Norteamérica que de hecho se ha convertido en un incentivo para mayor transparencia, además ésta ha sido una herramienta para manejar las presiones de esa integración.

Un claro ejemplo fue el manejo de la información respecto a la enfermedad de las vacas locas en Canadá en el 2003, ante lo cual los demás países cerrarían sus fronteras para el ganado canadiense. Norteamérica, México y los Estados Unidos llevaron al mundo a un nuevo enfoque estableciendo una nueva norma para reabrir las fronteras a países como Canadá.

El ingrediente clave de ese éxito fue la transparencia. El gobierno canadiense hizo responsables a los funcionarios técnicos, quienes sostuvieron conferencias de prensa casi diariamente. Se reunió un equipo de expertos internacionales que tuvo total acceso a toda la información del Gobierno Canadiense respecto al brote de la enfermedad y sobre los esfuerzos realizados para contenerla, al mismo tiempo que hubo una enorme transparencia, siempre había también espacio para debates a puerta cerrada al nivel más alto para la coordinación. Como resultado, la industria de la carne en Canadá se pudo recuperar poco a poco. Sin la transparencia ante el público esa recuperación nunca hubiera sido posible.

Pero al final y apegado a lo que dijo el Señor Solana, mucho de esto viene por la gente, y el mayor desafío en términos de cambiar estas reglas es cambiar la conducta. Desarrollar y crear valores diferentes, una ética diferente de parte de los ciudadanos para producir y tomar el tipo válido de compromisos con la transparencia.

* Vicepresidente, Liderazgo e Investigación, Escuela Canadiense de Servicio Público.

José Natividad González Parás* (México)

El compromiso con la transparencia existe tanto en el ámbito federal de gobierno, como en el ámbito público en general. Es algo que compromete a la organización estadual en su conjunto, al Estado como representación política de la sociedad y a los niveles federales y locales de gobierno, a los poderes y a otro tipo de organismos gubernamentales. Debe extenderse también a la sociedad civil y a las instituciones que la representan.

El propósito o la causa de la transparencia no se ha dado en forma espontánea en las instituciones gubernamentales. Ha sido resultado de planteamientos reivindicatorios de grupos de la sociedad, de académicos, intelectuales y medios de comunicación, han sido planteamientos formulados por representantes populares. También hay cuotas de compromiso de gobernantes que han creído conveniente impulsar estas transformaciones en el ámbito público.

El compromiso con la transparencia debe concretarse a través de reformas al marco legal, a los sistemas administrativos, para poner la información al alcance efectivo del ciudadano, además de reformas a la cultura de los servidores públicos, este es un proceso difícil en donde el imperativo de la transparencia se convierta en algo tan importante como el de la ética gubernamental, el elevar este criterio a una prioridad en el ámbito gubernamental y tener, en consecuencia, recursos disponibles para invertirle a este propósito.

Y finalmente, empezar a propiciar con la transparencia mejores espacios de gobernabilidad eficaz, que es a final de cuentas lo que la sociedad establece. Esta es la visión de un Estado, la perspectiva de la relación de un Estado con la Federación en el marco de federalismo y transparencia. Me parece que las mejores prácticas de la administración y de la sociedad, que aquí se presenten habrán de contribuir a este gran propósito de mejorar la gobernanza con este elemento nuevo que tiene mucho sentido en la vida de las sociedades y de las administraciones públicas, que es la transparencia.

* Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.



PANEL LATINOAMERICANO *TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO*

Eduardo Romero Ramos.*
Moderador (México)

María Marván Laborde (México)**

El derecho de acceso a la información queda consagrado en nuestra Constitución como un derecho fundamental desde 1977 y se concreta hasta el año del 2002, es decir, 25 años después, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la que se asegura la facultad de los ciudadanos de conocer y utilizar la información pública y, por supuesto, se crean los instrumentos tanto legales como procesales para que esto sea una realidad.

Es preocupación del gobierno federal hacer de la transparencia y el acceso a la información una política pública horizontal que le dé contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, rendición de cuentas e inclusión, en donde se maximiza el principio de la publicidad y se pone por primera vez en una ley en nuestro país, que toda la información que maneja el gobierno es pública por definición y reservada solamente por excepción.

La Ley de Transparencia tiene tres elementos fundamentales: el elemento pasivo, donde se entiende el acceso universal a la información sin necesidad de mediar una solicitud; el elemento activo que son los medios procesales para obtener información, y el elemento coactivo, a través del cual se garantiza el ejercicio del derecho. Estos tres elementos han hecho realidad el acceso a la información en México y la transparencia, lo que sin lugar a duda, es una innovación en el sistema político mexicano.

* Secretario de la Función Pública

** Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información.

Alexandra Minnicelli* (Argentina)

La experiencia institucional que viene desarrollando la Sindicatura General como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional de Argentina, junto con los organismos de control de las provincias que integran la República Argentina. Esta experiencia se denomina Red Federal de Control Público, y se constituye como un emprendimiento organizacional que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, a fin de evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados en las jurisdicciones de carácter nacional, constituyéndose en el mejor garante del logro de los objetivos establecidos en cada uno de los programas.

Una de las mayores fortalezas que reconocemos en la Red Federal reside en que las auditorías son ejecutadas por técnicos locales conocedores de la realidad y la problemática de cada comunidad, lo que propende al logro de un compendio más eficaz atendiendo las particularidades de cada región.

Harris H. Whitbeck (Guatemala)**

En Guatemala se reconoce que de manera paralela al trabajo previo a descentralizar, es necesario modernizar los gobiernos locales, hay que educar a la población para participar, porque sin la participación cívica de la ciudadanía no se puede tener transparencia y gobernabilidad, se requiere educar a nuestro pueblo para que éste ejerza una verdadera auditoría social.

Son cuatro los proyectos necesarios para empezar a encauzar a Guatemala en el camino correcto: 1) mejorar nuestro sistema de leyes, 2) una reingeniería del Estado, que implica recortar puestos públicos y reducir la burocracia, eso lo llamamos redireccionamiento, 3) promover la nueva ley del servicio civil, porque la vigente tiene más de 40 años y está fuera de la realidad, para garantizar cierta estabilidad en el servidor público, y 4) reformas a la actual ley de compras y contrataciones. Se han dejado varias puertas abiertas y lo que pretendemos es ponerle candados a esas puertas para eliminar las fugas que han existido en el proceso.

De nada sirve tener un gobierno nacional muy eficaz y eficiente si no traducimos esos mismos principios a todas las municipalidades del país.

* Síndica General Adjunta de la Argentina.

** Comisionado Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado.

Juan Alarcón* (España)

La experiencia del actual gobierno español en materia de transparencia y acceso a la información pública, en los dos últimos años, ha tenido avances en cuanto a la profundización de sus mecanismos. Entre otras medidas innovadoras de carácter general, destacan las que impulsan la transparencia en los altos cargos de la administración: el *Código de Buen Gobierno* y la *Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses*.

El *Código de Buen Gobierno*, adoptado en marzo de 2005, tiene como objetivo dotar a la sociedad de instrumentos para que los ciudadanos puedan controlar a los responsables de la administración y hacer más transparente la gestión de lo público. Recoge los principios de conducta que rigen las actuaciones de los cargos superiores, en línea con las recomendaciones de la OCDE.

En cuanto a la *Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses*, de abril de 2006, ésta tiene las siguientes novedades en relación con los altos cargos: la comparecencia ante el Congreso de los Diputados, previa al nombramiento; dedicación exclusiva al puesto público, como principio; se elimina la participación en los Consejos de Administración de las empresas públicas; se estrecha el control sobre los intereses patrimoniales que pudiera tener el alto cargo; se crea la Oficina de Conflicto de Intereses, y se refuerza el régimen sancionador.

* Director de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de Administración Pública de España.

PANEL UN-DESA

*RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE
LA BASE DE LA SOCIEDAD*



Guido Bertucci* Moderador (UN-DESA)

Sin transparencia sería difícil para el sector público poder llevar cuentas sobre el uso de los recursos públicos y abatir la resultante falta de credibilidad para cumplir con ciertas normas de desempeño u objetivos. La transparencia es muy importante como prerequisite para el manejo eficaz, eficiente, y equitativo de las instituciones públicas.

La primera tarea consiste en construir un consenso global para que los Estados Miembros se enfoquen en la transparencia y la rendición de cuentas en la Declaración del Milenio, adoptada por los Jefes de Estado en el año 2000, donde se hace un fuerte llamado para reforzar el nivel nacional e internacional de transparencia y rendición de cuentas.

La segunda tarea es ayudar a los gobiernos a establecer lo que llamamos el marco legal. El principal documento promovido por la ONU en este sentido es en la convención de los Estados Unidos en contra de la corrupción, que también fue adoptada por México, y la Convención en contra de la corrupción, capítulo 2, habla de medidas preventivas en esta área del sector público para promover la transparencia y rendición de cuentas. La Carta Africana del Servicio Público incluye un código de conducta de los funcionarios públicos que da mucho énfasis a la necesidad de transparencia y rendición de cuentas. También trabajamos con el CLAD y con un buen número de gobiernos en América Latina para que adopten una Carta Interamericana del Servicio Público, que es otro instrumento legal enfocado a la promoción de transparencia y la rendición de cuentas.

* Director de la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la O.N.U.

Otra área es el trabajo analítico que brinda asesoría al gobierno en aspectos clave de mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas. La reforma de los sistemas internos, los medios y prácticas dentro del sector público también son importantes: el enfoque en la capacitación de los recursos humanos, particularmente en la transmisión de ciertos valores, más que el conocimiento, así como el uso de tecnología de comunicación. Sin embargo nos hemos dado cuenta de que todos estos elementos de alguna manera, no eran suficientes porque no cerraban el círculo. Tratamos de ver las cosas mejor, y concluimos que mientras más fuertes son los nexos entre la transparencia y la rendición de cuentas mayor es el involucramiento de la sociedad civil en el desempeño público y monetario.

Adil Khan* (UN-DESA)

Ahora, ha surgido el concepto de rendición de cuentas desde las bases de la sociedad. ¿Qué significa eso? ¿Porque desde las bases? Porque encontramos que muchos de los instrumentos, mecanismos, herramientas y enfoques a la rendición de cuentas que están instrumentados son metidos a presión hacia abajo, principalmente por iniciativa del gobierno, y sin embargo la rendición de cuentas es un asunto que está muy cercano al interés de los ciudadanos.

Muchas personas piensan que las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) son típicamente pertinentes para los países en desarrollo. En lo personal, no lo veo así. Si uno mira las 7 u 8 metas de MDM, lo que realmente ven no es más que el manifiesto global por lograr la prosperidad, la equidad, y la justicia social. Evidentemente, existe la necesidad de examinar si nuestras políticas y programas, nuestros recursos nos están impulsando a lograr las metas. Así, la rendición de cuentas se vuelve un asunto clave en este aspecto en particular.

Incluso en épocas de asegurar un mejor uso de los recursos públicos, a veces se logra controlar la corrupción, pero eso no necesariamente significaría que la calidad del servicio público va a mejorar automáticamente. Un reciente estudio del Banco de Desarrollo Asiático encontró que del número total de proyectos que se financian en países de esa región, hasta el 40% cae en la basura porque no logran entregar los beneficios que supuestamente brindarían, debido a la planeación o instrumentación defectuosa.

* Jefe de la Sección de Administración de Gobierno Socio-Económico.

Casi todas las encuestas que se han realizado en los últimos cinco años han mostrado consistentemente que la gente está perdiendo la confianza en el gobierno, y la única manera en que se puede recuperar, es si uno trae a los ciudadanos otra vez al corazón del proceso de rendición de cuentas. A los ciudadanos no les importa si su administración fracasa, lo que ellos quieren ver en su gobierno es que haya sido honesto en su enfoque, en su intención, en su instrumentación, y en la prestación de servicios.

¿Cuál podría entonces, constituir el marco para la rendición de cuentas públicas? Uno de los instrumentos particulares de los gobiernos, de las organizaciones que casi nunca se menciona en discusiones sobre la buena gobernanza es la institución de la Auditoría.

Bernardo Kliksberg* (ONU/DPADM/DESA)

A comienzos del siglo anterior ya había países como Argentina, Uruguay, Chile, etc, que tenían avances fenomenales en educación pública y ahí, en América Latina, gracias a la democracia, existe una oferta de educación pública, absolutamente gratuita, excepcional. Sin embargo, sólo 4 de cada 10 jóvenes se gradúan en el colegio secundario. En los países de la OCDE 85% de los jóvenes se gradúan en la escuela secundaria, pero en el caso de América Latina si tomamos el 20% más pobre de la población, sólo el 12% se gradúa.

Así mismo, sólo el 6.5 % de los jóvenes se gradúan de la universidad en América Latina. Y si tomamos el 20% más pobre, menos de 1 de cada 100 logra completar la universidad y no es porque la universidad pública no sea gratuita. El conjunto de factores no son misteriosos, si un niño nace pobre la probabilidad de que trabaje para agregar unas monedas, desnutrido o con dieta insuficiente, todo esto conducirá a la deserción, yo lo llamo una situación trampa.

Uno de cada 4 jóvenes está fuera del mercado educacional y está fuera del trabajo, son lo que se llama “excluidos” y van a estar así siempre, salvo que haya políticas afirmativas, que luchen de frente contra la exclusión social, las que implican un gobierno afirmativo y un gran apoyo de la sociedad. Para el conjunto del continente, 1 de cada 4 jóvenes está fuera de todo y son una bomba de tiempo, que se expresa entre otras cosas en las tasas de delincuencia que crecen y tienen un alto

* Director de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

componente de delincuencia juvenil. Si alguien tiene la fantasía que esto se resuelve con más ametralladoras y metiendo a la cárcel a chicos de 10, 11 y 12 años, o como sugiere un proyecto de ley que recientemente se asomó por ahí, meter presos a los padres de los chicos que cometen delitos, etcétera, está equivocada.

América Latina es paradoja, porque todo esto sucede en un continente que tiene algunas de las mayores reservas de materias primas estratégicas del mundo. Así mismo, América Latina es la región más desigual del planeta, el 10% más rico tiene el 48% de ingresos, mientras el 10% más pobre tiene sólo el 1.6% de ingreso, es el lugar donde el 5% más rico es el más rico del planeta, en términos comparativos, donde el 30% más pobre es el más pobre de todas las regiones del planeta, la distancia es de 50 a 1. Una de las cosas que me gustaría aclarar es que no hay pobreza y desigualdad, sino que hay pobreza porque hay desigualdad.

Nuestra lucha por la transparencia tiene fortalezas y debilidades. Entre las fortalezas está que la sociedad ha decidido tomar el destino en sus manos y esto es indetenible en América Latina, va a exigir cada vez más participación. Entre las debilidades muy significativas está el que, por tratarse de una región muy desigual, el acceso a la información no es fácil de generalizar al conjunto de la población, cuando sólo 4 de cada 10 terminan la escuela secundaria.

Eduardo Bohórquez* (Transparencia Mexicana)

Como organización no gubernamental que trabaja en nombre de los hogares de distintas partes del mundo, Transparencia Internacional tiene un mandato muy claro, podría referirse, y lo hace, a muchas formas de corrupción, a la que tiene que ver con la manera en que se gastan los recursos públicos, cosa que también hace el *General Accounting Office* y la Oficina de Auditoría en el Reino Unido: ayudar a la nación a gastar de mejor manera sus recursos.

En conjunto, el enfoque de Transparencia Internacional desde 1993, ha sido mostrar un trabajo holístico consistente en la construcción de los sistemas nacionales de integridad, sistemas que tengan los pesos y contrapesos necesarios para evitar los excesos de poder.

Estos sistemas de integridad cubren muchas áreas, me voy a referir exclusivamente a la que tiene que ver con la provisión de servicios públicos, con la vida cotidiana de

* Director de Transparencia Mexicana.

los hogares. Me voy a referir a la experiencia concreta de México, aunque permítanme decirles que estos datos han sido ya comparados, utilizando la misma metodología en Bolivia, Perú, Paraguay y Guatemala, y los resultados nos dan algunas sorpresas, por ejemplo, que la corrupción no es tan diferente entre las naciones.

Una razón para que estos cuatro países tan diversos en términos de desigualdad, en términos de desarrollo humano y de su actividad económica, coincidan tanto en lo que se refiere a la provisión de servicios públicos y a la corrupción que está presente en ellos, es que los proveedores de los servicios públicos son esencialmente los mismos, y no me refiero a los gobiernos sino al sector privado; quienes son responsables de las concesiones de agua en estos países, normalmente son las mismas empresas; son también proveedores de tubería para dotar los servicios públicos, normalmente son los mismos, 10 ó 12 actores.

Si ustedes se refieren al tema de seguridad pública, verán que desde el diseño de las estrategias policíacas, hasta el armamento y el equipamiento necesario para la provisión del servicio, tienen que ver con los mismos actores internacionales. En otras palabras, lo que podría parecer una diferencia cultural por tratarse de países con historias semejantes en algunos aspectos y distintas en otros, con distintos niveles de desarrollo institucional, con distintas fortalezas y capacidades en sus gobiernos, se homologa bastante si pensamos que los servicios públicos, sobre todo, consisten en la relación de los gobiernos con proveedores del sector privado.

Existen tres aspectos fundamentales que resumen el espíritu del trabajo de Transparencia Internacional en estos temas: primero, que medir un fenómeno aparentemente imposible de medir, como lo es la corrupción, se puede hacer con hipótesis que van mucho más allá de la percepción y de los índices que ustedes conocen a nivel internacional.

En la última década hemos aprendido bastante sobre cómo dejar atrás la medición de la percepción, lo que construye el famoso CPI (Índice de Percepción de la Corrupción) y concentrarnos en las experiencias vividas por los hogares, por los individuos, dentro de estos grupos de informantes. En esto no hemos hecho sino aprender de otras disciplinas, estamos midiendo un fenómeno que no es endémico a nuestras sociedades, sino que se comporta como un fenómeno epidémico, donde no hay profilaxis, ni medidas preventivas de ese tipo, la corrupción florece con mayor facilidad.

Este fenómeno tiene comportamientos epidémicos y por eso hemos recurrido a nuestra experiencia colectiva en muchos años en la medición de fenómenos como

las epidemias, la victimización, en el caso de la seguridad pública y, tal vez la más dramática de las mediciones que tenemos en el mundo son los estudios de ingreso-gasto, los estudios que nos permiten establecer cuantos millones de pobres hay en América Latina.

Combinando estos tres elementos, en 2001 dejamos atrás la discusión metodológica sobre el índice de percepción de la corrupción, e invertimos la lógica siguiendo a los mismos autores que han sido mencionados aquí, dándole voz al usuario final y rompiendo el “monopolio de los expertos” en el diagnóstico de la corrupción.

Daniel Kauffman* (Instituto del Banco Mundial)

Primero me gustaría sugerir la enorme importancia de generar datos de alta calidad, analizándolos rigurosamente y utilizándolos e interpretándolos juiciosamente, esto constituye una herramienta de empoderamiento de la sociedad para poder evidenciar mejor lo que se sugiere.

Como segundo elemento está la revelación pública de las contribuciones para una campaña política, tanto las de los individuos como de las firmas, que es muy importante en el contexto no sólo de la transparencia sino también en el debate sobre la mala gobernanza y también para controlar la corrupción.

También es importante monitorear de manera minuciosa los gastos de campaña, con frecuencia resulta más fácil esconder el monto de las contribuciones, que los gastos, particularmente considerando lo prominente que es la televisión en términos de costos.

* Representante del Instituto del Banco Mundial.



Akira Nakamura.
Moderador (Japón)

PANEL ASIÁTICO

TRANSPARENCIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PERSPECTIVA ASIÁTICA

Bajo la moderación de Akira Nakamura (Japón), Presidente del Consejo Asesor de Investigación del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, se desarrolló el Panel Asiático, donde se presentó el video de la Reunión efectuada en Nanning, China, cuyos trabajos, constituyeron un insumo para la Tercera Conferencia Internacional Regional de Monterrey, N.L. En este documento se da cuenta de las aportaciones asiáticas a la transparencia para una mejor gobernanza.

Fueron presentadas las ponencias de Dai Guangquian, Vicepresidente en el Ministerio de Personal del Gobierno de la República Popular China, quien advirtió que para hacer posible una transparencia efectiva es preciso efectuar reformas a las administraciones públicas, tanto en su marco legal como en sus estructuras, lo cual junto con la inserción de nuevas ideas en los servidores públicos y la ciudadanía, ha probado su utilidad en varios países.

Otra interesante intervención fue la de Syed Asif Bukhari, Director General de la Unidad de Reforma al Servicio Civil, del Gobierno de Pakistán, quien describió las medidas adoptadas en su país para poner a la disposición del público la información gubernamental, destacó que la población tiene acceso a catorce millones de *clips* de información y expresó que esta es una vía idónea para que pueblo y gobierno estén en contacto. Se refirió a la importancia de los Organismos Constitucionales, como el Ombudman, y aquellas instituciones específicamente abocadas a la transparencia y el combate a la corrupción, en un ambiente de libertad de información.

Destaca la participación de Xu Yongsheng, representante del Gobierno de la República Popular China, quien describió el conjunto de estrategias y acciones que

se realizan en su país para transparentar las tareas de las agencias proveedoras, las cuales constituyen un instrumento importante en la economía nacional, debido a que alientan el trabajo de las medianas y pequeñas empresas. Afirmó su convicción de que la transparencia debe estar presente en todos los procesos: presupuestación, financiamiento, distribución y comercialización, para evitar tratos por debajo de la mesa, corrupción o abuso del poder. Señaló la necesidad de establecer medidas probadas científicamente, con un fuerte sustento legal, con claras reglas del juego que todos conozcan y puedan seguir, a fin de conseguir la confianza que permita desarrollar las actividades con eficiencia para el alcance de los objetivos y metas nacionales.

Otros ejemplos de acercamiento entre sociedad y gobierno fueron expuestos por Wang Manchuan, Ministro de Personal del gobierno de la República Popular China, quien describió los procesos de incorporación de los ciudadanos locales a las acciones gubernamentales. Afirmó que las organizaciones de los gobiernos locales aprenden sobre las necesidades públicas e identifican problemas potenciales de manera oportuna, seguidos por una respuesta política que permite resolver los problemas en sus etapas iniciales o incluso antes de que surjan. Expuso cómo la construcción de una presa generadora de hidroenergía fue descartada, ante la oposición de los organismos ambientalistas no gubernamentales, que hicieron público el caso con el respaldo de los medios de comunicación masiva. También refirió la implantación de la discusión popular del presupuesto local a partir de 2005, sistema instituido por el Congreso de la Municipalidad.

TERCERA PARTE

TALLERES

DOCUMENTO INTRODUCTORIO DE JACOB SÖDERMAN*

RELATOR GENERAL



La filosofía básica

El político finlandés y sacerdote Anders Chydenius fue uno de los políticos más importantes del siglo XVIII en el reino de Suecia-Finlandia. Por encima de todo era conocido como un audaz defensor de la libertad de comercio, con frecuencia se le conoce como el “Adam Smith del Norte”. Detrás de su pensamiento, uno puede ver el espíritu de su tiempo, la idea de los derechos naturales, el mundo científico natural y la piedad que enfatizaba la convicción religiosa del ser humano individual. Sin embargo, sus fuertes puntos de vista sobre la libertad comercial también lo hicieron campeón de la libertad en general. En sus trabajos filosóficos; él escribió que la democracia, la igualdad y el respeto por los derechos humanos eran el único camino hacia el progreso y la felicidad para toda la sociedad, él subrayó que la economía existe para las “pequeñas personas” y no lo contrario.

Conforme la censura del estado prohibía uno de sus libros, en que instaba al gobierno del rey a que permitiera a todas las ciudades y puertos, no sólo a la capital -Estocolmo- a involucrarse directamente en el comercio exterior, él lanzó una campaña para abolir la censura a la libertad de expresión. Fue miembro activo de la Dieta -el cuerpo legislativo de la época- y se las arregló para lograr su meta después de largo tiempo y furiosas batallas: en 1776, la Dieta Sueco Finlandesa adoptó una ley sobre la libertad de prensa como parte de su constitución. En aquella época, la censura estatal fue abolida y la ley también declaró, que incluso los documentos de la Dieta y los que estaban en manos de las autoridades públicas debían ser del dominio público. Estos sólo se podían declarar como confidenciales si caían bajo una excepción planteada por la ley.

* Primer Ombudsman europeo (1995-2003).

Durante los debates que se llevaron a cabo en la Dieta, Anders Chydenius declaró que la “libertad de una nación siempre debe estar en relación con su libertad de prensa, de tal manera, que una no pueda existir sin la otra. El también dijo que “en aquellos países que permiten la libertad de prensa a los ciudadanos se les ofrecen mejores derechos individuales que en aquellos países en donde el pensamiento humano y su razonamiento están sometidos a la censura...”

Parecería que hay razones para que él incluyera esta regla, por ejemplo, los documentos en manos de autoridades públicas debían ser públicos, para que los ciudadanos y la prensa podían tener información suficiente y correcta para apoyar el uso de la libertad de expresión, eso les facilita la oportunidad de abrir el debate público sobre algún asunto importante para la sociedad.

Algunos académicos han sugerido que su motivación podía haber sido descubrir la corrupción entre los políticos en el poder y así evitar una posible comportamiento corrupto en el futuro. Si esa fue su intención o no, este principio constitucional adoptado ha resultado un remedio eficaz contra la corrupción en Suecia y Finlandia, así como en otras naciones que lo han adoptado, tal como se puede ver en el índice anual de corrupción publicado por Transparencia Internacional.

La Ley de la Libertad de Prensa adoptada por la Dieta Sueco-Finlandesa en 1776 como la piedra angular de la gobernanza transparente y abierta por siglos se ha practicado con éxito en los países nórdicos.

La transparencia en nuestra era

La gobernanza transparente ha sido elegida como tema para la Tercera Conferencia Internacional Regional porque los ciudadanos de todo el mundo desean una administración pública transparente, con rendición de cuentas, con mentalidad de servicio y eficaz. Estas características definen el concepto de buena gobernanza conforme esta se aplica al sector público. El principio de transparencia (o apertura) está bien comprendido en la actualidad como un pre-requisito básico para la integridad y credibilidad de la administración pública como practicante y promotor de buena gobernanza.

Muchos proyectos y planes se han llevado a cabo para lograr una buena gobernanza, y marcados por una considerable diversidad debida a las diferentes culturas administrativas de las que surgen. La meta principal de este tema de la conferencia es explorar y discutir si, a pesar de la diversidad, hay principios, procedimientos y

requisitos institucionales de transparencia se podría obtener un reconocimiento y apoyo global.

¿Qué significa gobernanza transparente?

La gobernanza transparente significa que los ciudadanos saben lo que hace la administración pública, incluyendo los planes para el futuro, e involucra tres elementos:

- Los procesos, incluyendo reuniones, a través de las cuales las instituciones públicas toman decisiones, que como regla debe ser comprensible y abierta;
- Las decisiones mismas deben estar razonadas y deben ser fácilmente aceptables;
- En la medida de lo posible, la información sobre las que se toman las decisiones, debe estar disponible al público.

La gobernanza y los procesos de toma de decisiones transparente se consideran como el refuerzo de la naturaleza democrática de las instituciones y la confianza del público en la administración. Le da legitimidad democrática a la gobernanza pública. La evidencia comparativa disponible sobre los diferentes países también sugiere una fuerte correlación negativa entre la transparencia de la administración pública y los niveles de corrupción.

Uno de los requisitos para la gobernanza pública transparente es que la toma de decisiones, y documentos y registros públicos, como regla estén disponibles a los ciudadanos, en muchos casos representados por los periodistas. Esto permite al público hacer un escrutinio de la conducta de los funcionarios públicos. Es importante establecer y poner dentro del dominio público los principios de una buena conducta administrativa y buenos procedimientos, así como, un código de ética para los funcionarios públicos. Y también, por encima del marco de las reglas, las instituciones tanto públicas como privadas tienen la necesidad de hacer que la transparencia funcione eficazmente como para promover la mejor gobernanza.

Para sostener los principios de transparencia en una sociedad, debe haber un medio libre para que actúe como perro guardián, es esencial que los asuntos de interés público se debatan abiertamente en los medios. ¿De qué sirve la gobernanza transparente si nadie puede escucharla, verla o leer acerca de ella?

1. Acceso a la información pública

Se requiere de información precisa y confiable para que los ciudadanos puedan vigilar las actividades de la administración y discutir los asuntos de interés público.

Para que esto sea posible, los ciudadanos deben tener el derecho legal de acceso a los documentos y registros públicos, y normalmente la toma de decisiones debe ser en público. Por lo tanto, el acceso a la información y registros que detenta la administración pública debe estar establecida por ley. La excepción necesaria a este principio también deberá ser parte de la ley y ser definidas muy estrictamente.

El desarrollo de nuevas maneras de brindar servicios públicos significa que las empresas y corporaciones privadas también llevan a cabo funciones públicas, y al hacerlo deben estar obligadas a las mismas reglas de transparencia.

También debe haber un registro público de los documentos de todas las instituciones públicas y de sus funcionarios que no deben imponer pesadas pre-condiciones a los ciudadanos para acceder dichos documentos. El fácil acceso a los documentos y registros públicos promueve la rendición de cuentas de la administración pública. Es importante, sin embargo, medir que la administración tenga “suficiente espacio para pensar”. Las reglas de protección para los datos son necesarias para asegurar el legítimo derecho de los ciudadanos a la privacidad especialmente cuando una institución mantiene información sensible acerca de los ciudadanos. Por otra parte, si se aplica la regla de protección de los datos de manera muy amplia esto puede llevar a una innecesaria limitación de la transparencia en la gobernanza.

La eficaz implementación de la transparencia requiere, tanto como promueve, cambios culturales importantes en la administración pública. Los casos de estudio de la experiencia particular de algunos países presentados en esta Conferencia probarán ser tan útiles como lo serían los análisis comparativos.

En su excelente informe introductorio, la Relatora María del Carmen Pardo ha evaluado cuidadosamente los documentos del Primer Taller. Yo apoyo totalmente sus bien razonados puntos de vista y opiniones. Sería muy útil estudiar el informe cuidadosamente antes de iniciar las deliberaciones. Y me gustaría agregar unos cuantos comentarios adicionales, parecería importante que algunos de los documentos deberían tratar en detalle el asunto de la transparencia del presupuesto estatal así como los sistemas de adquisiciones estatales o la economía pública, en general. Es muy importante para los ciudadanos poder comprender como se utilizan y se asignan los fondos públicos, pero al mismo tiempo, existen prioridades en cada sector- comparables a secretos empresariales- que a veces hacen difícil realizar la transparencia total.

Más aún, se puede dar más enfoque a las reglas que rigen las excepciones en el acceso a documentos. La lista de excepciones debe ser clara y no debe dar mucho margen a la discreción para funcionar con eficiencia. Bajo la Ley Sueca de acceso público a los documentos, esa lista es larga y exhaustiva.

Hay una lista similar en la ley que rige el acceso a los documentos públicos de la Unión Europea que es más corta y no tan detallada. Ella contiene nueve categorías de excepciones al acceso público. Cinco de esas categorías tienen la intención de proteger el interés público, que puede quedar minado con respecto a la seguridad pública, defensa, o asuntos militares, relaciones internacionales, o políticas financieras, monetarias, y económicas. Sin embargo, hay tres casos con respecto al acceso público que pueden minar los intereses comerciales de una persona física o legal, incluyendo su propiedad intelectual procedimientos ante tribunales, o asesoría legal, o el propósito de inspecciones, investigaciones o auditorías. La categoría final se llama “espacio para pensar” que trata de los documentos en preparación antes de que se hagan públicos. Cuando se está considerando aplicar una excepción. El funcionario debe hacer una prueba de daño, para ver si se debe publicar el documento, esto podría considerarse si se estuviera revelando un interés público importantísimo

Sería bueno que en nuestras deliberaciones sobre el acceso a la información tuviéramos tiempo para enfocarnos en este equilibrio entre el dominio público y confidencial.

2. Leyes o Códigos de Ética

La administración pública no podrá ser totalmente transparente y con rendición de cuentas a menos que los principios que rigen sus operaciones y relaciones con los ciudadanos estén claramente establecidos y colocados en el dominio público. Por lo tanto, es importante, establecer y publicitar el derecho de los ciudadanos en relación a la administración pública y las reglas y procedimientos para la toma de decisiones. Las reglas y principios para una conducta honesta y responsable de los funcionarios públicos y para garantizar la honestidad profesional e integridad también deben estar establecidas y publicitadas. Los derechos de los ciudadanos están a veces planteados en leyes y a veces en códigos de conducta que no son legalmente obligatorios.

El Relator Mario Pilade Chiti ha presentado una brillante revisión legal del actual pensamiento científico en Europa con respecto a estos principios y reglas. Sin

embargo, él no tomó una posición firme sobre el asunto relativo a qué alternativa, si una ley obligatoria o un código de conducta más flexible para los funcionarios, como la mejor manera de lograr resultados. En ambos casos, o la meta de esas reglas es decir a los ciudadanos que ellos tienen el derecho de esperar de la gobernanza pública y de saber cuáles son los límites. Por su parte, los funcionarios públicos tienen el derecho a saber que se espera de ellos.

Una ley que establece reglas obligatorias, que están ahí, para que todos las sigan y así ayuden a lograr una conducta administrativa consistente. Esto además puede formar una base legal para manejar quejas administrativas o incluso una acción legal ante un tribunal. El problema que podría aparecer es que esas reglas podrían resultar demasiado rígidas como para seguirlas en la práctica. Más aún estas pueden no adaptarse fácilmente a los necesarios cambios de prácticas.

Un código de conducta da al funcionario en cuestión un cierto margen para encontrar soluciones rápidas y pragmáticas a situaciones problemáticas, de las cuales tanto la administración como los ciudadanos podrán beneficiarse. También existe la posibilidad de combinar exitosamente estas dos alternativas. De cualquier manera parece ser importante pensar un poco en este problema en las deliberaciones venideras. Este asunto se menciona en los documentos de algunas experiencias nacionales, pero se le debe dar todavía más atención durante la conferencia.

3. Los medios como guardián público

Como mencionamos antes, los medios hacen posible poner en práctica la libertad de expresión, para comunicar ampliamente, dando así a los ciudadanos elementos, para que escuchen y expresen diferentes puntos de vista u opiniones y para que surjan las opiniones públicas en los debates. Al hacer uso del derecho de acceso a la información pública y documentos y al asistir a reuniones de toma de decisiones abiertas, los medios también informan sobre los debates y actúan como guardián público. Por lo tanto, los medios son el vínculo esencial entre la sociedad civil y las autoridades públicas.

Los medios no deben sobrepasar ciertos límites, particularmente en los que se refiere a la reputación o los derechos de otros y la necesidad de prevenir la revelación de información confidencial en interés del público. La restricción de la libertad de expresión sólo debe ser aquella que está establecida por ley y que es necesaria en una sociedad democrática.

Las preguntas más desafiantes que podrían plantearse en este tema se refieren a cómo pueden actuar las autoridades públicas para promover buenas condiciones para que existan medios libres sin que dicha acción se convierta en un manipuleo o en restricciones que pudieran tener un efecto negativo en la libertad de expresión.

A través de los años, los medios se han convertido en activistas comerciales por sí mismos donde cada actor busca una parte justa del pastel. La prensa, la radio y la televisión, no sólo tienen que respetar los principios de un buen periodismo, sino que también deben tomar en cuenta la competencia económica y asegurar un negocio redituable. Esto ha intensificado la búsqueda de utilidades económicas y ha creado nuevos peligros para la libertad de los medios. Los principios sobre la ética de los medios no siempre se respetan, y a veces se abusa de los derechos de los individuos a la privacidad o se mezcla información factual con un mero producto de presentación.

Los problemas de propiedad de los medios también se debaten en las sociedades donde las casas editoras parecen entrar en la prensa, el radio y actividades de los medios y al mismo tiempo pueden estar buscando una posición monopólica. Más aun, las nuevas posibilidades que ofrece Internet a los medios han planteado nuevas preguntas acerca de como asegurar la rendición de cuentas de los medios y el respeto por los principios tradicionales de la ética de los medios.

Fueron pocas ponencias las presentadas al Tercer Taller. La razón es que las preguntas vinculadas con los medios normalmente no se ven como parte de las ciencias administrativas. Sin embargo, garantizar la libertad de expresión y por ejemplo, encontrar maneras de proteger la privacidad individual o algún otro interés legal y mantener buenos principios periodísticos y ética de los medios podría necesitar una acción bien considerada de buena gobernanza pública. Dejar las leyes sobre los medios sólo a la supervisión de los Tribunales, no producirá un buen resultado rápido.

Entonces ¿Qué debe ser? ¿Una regulación por los medios mismos, tal vez con algunos elementos de participación estatal en apoyo de esa actividad? o ¿Debe haber una Comisión Estatal para ética de los medios basada en una ley con fuerte representación de las organizaciones periodísticas y editores? Esta es una pregunta que debe manejarse en este taller.

El Relator Bernardo Kliksberg ha presentado un incitante análisis del papel que pueden jugar los medios masivos de Latinoamérica en la lucha contra la corrupción. Es un documento que provoca pensamientos y que vale la pena leer antes de las deliberaciones sobre el tema.

4. Instituciones Públicas para promover la Rendición de Cuentas

Para buscar la rendición de cuentas de la administración pública, se han establecido en la actualidad muchas instituciones públicas en el mundo, junto con los tribunales cuyo papel fundamental es hacer cumplir la ley y el respeto por los derechos humanos. Las instituciones no judiciales se establecieron para supervisar el buen desempeño de la gobernanza pública dentro de sus mandatos, también se espera que publiquen sus hallazgos para contribuir, así, a la transparencia y el debate público.

Uno de estos tipos de institución son las Oficinas de los Ombudsmen Parlamentarios que reciben las quejas de los ciudadanos acerca de sus problemas con la administración pública. Normalmente, ellos tienen un amplio mandato para realizar investigaciones con base en las quejas o por iniciativa propia y también para reportar sus hallazgos al público y ante la asamblea Parlamentaria. Las oficinas de los Ombudsmen se consideran como los guardianes del Estado de derecho, de los derechos humanos y los principios de la buena administración, incluyendo el principio de transparencia.

Otras instituciones similares que promueven la rendición de cuentas y buena gobernanza incluyen a los Controladores o Auditores Estatales o Auditores de los Tribunales o Consejos o Patronatos de normas éticas. Estos últimos son importantes para establecer y supervisar e instrumentar reglas y principios sobre como deben comportarse los servidores públicos para evitar y manejar conflictos o potenciales conflictos de intereses.

Los funcionarios de información o las instituciones y cuerpos de protección de datos que promueven la igualdad de género y raza, o los derechos de los niños, normalmente tienen el mandato que incluye tanto al sector público/privado como a la administración pública.

Como apunta la Relatora Nozipho J. Mxakato-Diseko en su exhaustivo y analítico informe sobre los documentos de este taller nos da una amplia imagen acerca de las diferentes instituciones en diferentes partes del mundo que cumplen con la tarea de supervisar la gobernanza pública. Ella también llama la atención hacia los requisitos centrales para la efectividad de esas instituciones de rendición de cuentas. La lista es muy útil para las siguientes deliberaciones del taller a fin de enfocar totalmente el punto antes de entrar en él.

Además, yo podría apuntar que las instituciones que supervisan el presupuesto y las prácticas financieras están bien representadas. También hay dos documentos, uno muy detallado, relativo al trabajo de un funcionario de información que trabaja por una mejor gobernanza. Los asuntos que se plantean en esos documentos son una adición a las preguntas presentadas antes y ciertamente estimulará los debates durante la conferencia.

Me gustaría presentarles algunas ideas sobre el papel futuro de los Ombudsmen Parlamentarios, los Contralores Auditores Estatales, o instituciones similares en ese mismo contexto. Ellos cumplen con una tarea fundamental en el siempre cambiante entorno público, ellos deben adaptarse a los cambios que se llevan a cabo en la sociedad. Ellos debieran encontrar una manera proactiva de actuar, y jugar un papel educativo en la sociedad. Ellos deben iniciar una buena cooperación con las instituciones que desempeñan tareas similares, y eso también a nivel internacional, para aprender las formas más nuevas de lograr resultados en la lucha por la buena gobernanza y especialmente en contra de la corrupción.

Una visión que alcanzar

Ignace Sellen, de la Universidad Erasmus de Rotterdam, en los Países Bajos, presentó un documento intitulado “La transparencia derecho humano básico” que promueve que ese derecho sea reconocido como tal a nivel internacional. En el primer párrafo de este documento, apuntó que Anders Chydenius se las arregló para tener el acceso correcto a los archivos públicos y documentos, incluyendo la Ley sobre la Libertad de Prensa, que fue adoptada con rango constitucional. En algunos Estados europeos se ha seguido este ejemplo.

Por otra parte, la Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950, naturalmente incluye la libertad de expresión como “un derecho que incluye la libertad de tener opiniones y recibir e impartir información e ideas sin interferencia de ninguna autoridad pública”. El Consejo de Europa lanzó nuevas recomendaciones a sus Estados Miembro sobre el acceso a los documentos oficiales en el 2002, un derecho que ya Chydenius había considerado como vital para que los ciudadanos pudieran disfrutar total libertad de expresión y discutir los asuntos sociales pertinentes en base a información veraz y correcta. Parecería que el Consejo de Europa está redactando ahora una nueva Convención con el mismo propósito.

En la Unión Europea, la Comisión Europea y el Consejo de Ministros fueron asesorados por una recomendación de la Conferencia de Maastricht en 1992 para

establecer reglas sobre el acceso a los documentos. Esas reglas no eran demasiado avanzadas para las demandas de los ciudadanos y su aplicación muy estricta llevó a muchas quejas y algunos casos ante los tribunales.

En las Cortes de la Comunidad Europea se aprobó que tomaría estas reglas más en serio y legisló a favor de más transparencia.

En un Juicio de una Corte de primera instancia (INTERPORC II) T-92/98, se determinó que “la transparencia es esencial para permitir a los ciudadanos llevar a cabo un genuino y eficiente monitoreo del ejercicio de los poderes otorgados a las Instituciones de la Comunidad”. Pero la Corte no le dio el rango de principio legal, la jurisprudencia de las Cortes de la Comunidad Europea implica que el acceso público es un derecho fundamental, pero no lo es explícitamente.

De acuerdo, con la información del sitio web de la Iniciativa de Justicia de Sociedad Abierta (del 30 de Marzo 2006), el primer caso de libertad de información llegó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el demandante buscaba establecer que la Convención Americana sobre garantías de los derechos humanos garantice el acceso a la información que detentan las instituciones públicas. La Corte Europea de Derechos Humanos todavía no ha estado lista para cumplir con ello.

En la propuesta de Tratado Constitucional para la Unión Europea, tanto el derecho a una buena Administración como a la transparencia, se introducen en artículos separados en el Capítulo de los Derechos Fundamentales. Dicho tratado ha sido firmado por todos los Estados Miembro, pero el proceso de ratificación está en espera, porque los ciudadanos de dos países lo han rechazado en un referéndum

Elevar el principio de transparencia en la gobernanza a un principio universal de los derechos humanos en una convención internacional me parece a mi, una visión tentadora que alcanzar. Esa es una idea que podría ser uno de los puntos a discutir a profundidad en la conferencia venidera.

TALLER I. ¿CÓMO ASEGURAR EL ACCESO Y LA APERTURA EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA?



Relatoría. María del Carmen Pardo* (México)

A pesar de la creciente apertura en los gobiernos, las razones para hacerlo varían entre países. Los países en desarrollo normalmente adoptan leyes de libertad de información para contrarrestar la corrupción, mientras que los países desarrollados están más orientados hacia hacer a los gobiernos más amistosos con los usuarios. Los gobiernos abiertos pueden ser parte de otras estrategias que sirven a metas de largo plazo, como mejorar la rendición de cuentas, o a corto plazo a fin de responder a crisis inmediatas de la confianza pública.

En resumen, las iniciativas de gobiernos abiertos se orientan a las siguientes metas: mejorar la prestación de servicios públicos, promover la participación pública en la toma de decisiones, crear grupos de estudio de mercados, grupos de correo electrónico y a través de mecanismos para escuchar las quejas, que son medidas importantes diseñadas para darle a la gente una voz en el proceso de toma de decisiones. La clave para obtener un impacto positivo en la prestación de servicios se basa en la inclusión de las opiniones de los clientes. Hacer al gobierno menos burocrático, proporcionar asistencia a los ciudadanos y establecer ventanillas únicas son algunas de las medidas adoptadas en busca de este propósito.

Hacer a los gobiernos más inclusivos -al reducir las barreras para el acceso de los grupos marginales a los servicios públicos- puede ayudar a lograr esta meta al hacer más accesible la información a los ciudadanos, poniéndola en un idioma comprensible, y monitoreando cuidadosamente su acceso a esos servicios.

* Consejera del Instituto Nacional de Administración Pública y Profesora-Investigadora de El Colegio de México, A.C.

Mejorar el desempeño del sector público en la divulgación de informes donde las autoridades de las diferentes instituciones especifican los objetivos que tratarán de cumplir, detallando la manera en que se medirá cada objetivo y qué pueden esperar los ciudadanos de ello, lo cual es vital para desarrollar un gobierno que responde en la lucha contra la corrupción y tener un gobierno que rinde cuentas y revela información con respecto a cómo se hacen las asignaciones presupuestales y cómo se gastan los recursos, que es una de las demandas más apremiantes de los ciudadanos de todo el mundo.

Debido al monopolio que tienen los servidores públicos sobre la información gubernamental, ellos tienen fuertes incentivos para mantenerlos en secreto para su propia ventaja. Por ejemplo, revelando información de interés especial para algunos grupos que podrían pagar por ella o para establecer negociaciones secretas para asignar contratos a ciertas compañías a cambio de apoyo económico para la siguiente elección. Además, ellos podrían obtener beneficios no monetarios como un aumento de su capacidad de negociación con otros actores como las legislaturas y la capacidad de cubrir sus errores. Los funcionarios públicos tienen el deseo de controlar el proceso de formulación de políticas y también de mantener limitado el número de actores involucrados,

Los gobiernos abiertos benefician a todos los ciudadanos porque responden mejor a las demandas de los ciudadanos, sin embargo, todavía quedan dudas acerca de si algunos grupos de interés se benefician de la apertura gubernamental (por ejemplo, las células terroristas o contratistas gubernamentales), y ahí surge la pregunta ¿qué hacer al respecto? Tal como reconoce la OCDE “un mayor grado de apertura puede permitir a los actores buscar metas antisociales o ilegítimas para operar más libremente o minar valores sociales importantes”.

¿Se debiera revelar toda la información pública? Ciertamente no, sería en contra del interés colectivo revelar información relativa a la seguridad pública, información de datos personales de los ciudadanos, así como otros informes confidenciales. Las leyes deberían garantizar el derecho de todos los ciudadanos a la privacidad, especificando sanciones a las instituciones y funcionarios públicos que no los respeten.

Lista de documentos presentados

- I.01 Roberto Meize AGUNE, Hélio Janny TEIXEIRA, Roy MARTELANC, Luis Patricio CINTRA DO PRADO FILHO, Sérgio MATTOSO SALOMAO & Felipe Turbuk GARRAN (BRAZIL), *Transparency as a Leverage Tool for Change in the Public Administration: São Paulo's renewal of the purchasing system*
- I.02 Shyamalima BANERJEE (INDIA), *Service Delivery Excellence through Transparency and Openness – India's Initiative*
- I.03 Simon BLANCHET (FRANCE), *L'accès à l'information et l'ouverture de l'administration dans le discours d'organisations internationales : l'exemple de l'OCDE et de l'Union européenne. Les conséquences négatives de l'ouverture pour les agents publics*
- I.04 Daniel J. CARON & Terry D. HUNT (CANADA), *Accountability and Disclosure : the proper use of transparency instruments and their implications for Canadian public administration*
- I.05 Fanie CLOETE & Christelle AURIACOMBE (SOUTH AFRICA), *Measuring Transparency in Public Governance: lessons from South Africa*
- I.06 Keyong DONG & Hongshan YANG (CHINA), *Achievements and Tendencies of Administrative Reform in China*
- I.07 Luiz Alberto DOS SANTOS (BRAZIL), *Social Accountability, Access to Information and Participation in the Government Decision-making Process in Brazil*
- I.08 Hanan Ibrahim ELNAGGAR (JORDAN), *The Effect of Culture Climate on Modeling Corporate Governance (CG). A Comparative Analysis of Transparency in Some Developing & Emerging Financial Markets (MENA)*
- I.09 Steve JACOB & Pierre-Marc DAIGNEAULT (CANADA), *Transparence et imputabilité : panacées pour la re-légitimation de l'action des pouvoirs publics ? Une analyse comparative*
- I.10 Randhir B. JAIN (INDIA), *Opening Government for Public Scrutiny : an analysis of recent efforts in India to make governance more transparent and accountable*
- I.11 Yuko KANEKO (JAPAN), *Introduction of New Systems for More Transparent and Accountable Government – The Japanese Case*
- I.12 George A. LARBI (UNITED KINGDOM), *Managing Conflict of Interests in Government : examining disclosure practices in three OECD countries*
- I.13 Jacques Mariel NZOUANKEU (BENIN), *La Déclaration des droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration et les services publics dans les Etats Africains Francophones*
- I.14 Miklos PASZTOR (HUNGARY), *Transparency and Economy*

- I.15 Luminita Gabriela POPESCU & Sandu Cristian CUTURELA (ROMANIA), *Limiting the Negative Effects of Interest Groups on Public Policy : the Instruments of Transparency and Participation*
- I.16 Jyoti RATTAN & Vijjay RATTAN (INDIA), *Ensuring Access and Openness in Public Governance through Legal and ICT based Institutional Measures in India : a critical review of some contemporary trends at various levels*
- I.17 Heping SHI (CHINA), *Strengthening Communication of Administrative Information and Implementing Publicity of Government Affairs Promoting Innovation in Public Services by the Government*
- I.18 Ignace SNELLEN (NETHERLANDS), *Transparency as a Basic Human Right*
- I.19 Alain TOBELEM (FRANCE), *Transparency, Access and Openness for Better Public Governance*
- I.20 José G. VARGAS-HERNÁNDEZ (MEXICO), *Co-operation and Conflict Between Firms, Communities, New Social Movements and the Role of Government*
- I.21 Yue dong WANG (CHINA), *How Strengthen Government in Administration Sense of Responsibility*
- I.22 Hong WEI (CHINA), *On the Chinese Official Information Literacy of Public Governance Open*
- I.23 Ruixin ZHANG (CHINA), *Open Government Affairs on Net and the Corresponding Responsibilities of Government*
- I.24 Javier GONZÁLEZ GÓMEZ (MÉXICO), *Midiendo el desempeño gubernamental: ¿Es posible medir el éxito y el fracaso de las políticas anticorrupción?*

TALLER II. ¿NECESITAMOS CÓDIGOS Y/O LEYES PARA MEJORAR LOS PROCEDIMIENTOS Y LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?



Relatoría. Mario Pilade Chiti* (Italia)

Los procedimientos administrativos no son actividades impersonales y automáticas, por el contrario, éstos se refieren a personas y tienen lugar en circunstancia particulares. Por esa razón, la ley debe tomar en cuenta los principios de la acción administrativa así como a los individuos responsables del procedimiento, para que todo se lleve a cabo bajo condiciones objetivas.

En las últimas dos décadas todos los sistemas administrativos han producido reformas relativas al personal, para mantenerse dentro del concepto moderno llamado “*nueva administración pública*”, que enfatiza la calidad de la acción de los funcionarios y los resultados logrados, evidentemente dando particular atención a las condiciones de trabajo y a la modernización general de las estructuras. Como resultado, el personal ha ganado un papel central en la disciplina jurídica y también en la organización y ciencia administrativa. Más aún, si inicialmente los procedimientos eran consistentemente diferentes a los del sector privado, recientemente, estos se han vuelto más similares y uniformes

El creciente conocimiento de los otros sistemas administrativos recientemente nos ha llevado a ejemplos de “*trasplantes y fertilizaciones cruzadas*” de instituciones legales, con el resultado uniforme de una convergencia de disciplinas nacionales en lo que se refiere a los procedimientos administrativos. Las reglas no obligatorias de conducta tienen la meta de asumir un papel auxiliar en relación a las reglas jurídicas obligatorias. Estas son útiles para completar el sistema, particularmente en lo que respecta al conducta de los funcionarios, pero no son pertinentes para las disciplinas del procedimiento.

* Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Florencia.

Lista de documentos presentados

- II.01 Ruan CHUANSHENG (CHINA), *The Value of Administrative Procedure Legalization in China's Process Towards Rule of Law*
- II.02 Margaret FORD & Juliet H. FORD (UNITED KINGDOM), *The Ethical Framework for Elected Members in the United Kingdom*
- II.03 H el ene GISSEROT (FRANCE), *Transparence et contr ole des finances publiques: progr es et limites. Le cas de la France*
- II.04 Polona KOVAC (SLOVENIA), *The Impact of International Principles, Standards and Praxis on (Slovene) Administrative Procedure*
- II.05 Hiroko KUDO (JAPAN), *Ethics Law and Ethics Code in Japan: background contents, and impact on national public service*
- II.06 Ismo LUMIJARVI & Leila VESTERINEN (FINLAND), *Discussions and Documentation of Values as Means in Decreasing Unethical Behavior and Violations of Integrity – A Case Study of Finnish Local Police Units*
- II.07 Thomas D. LYNCH & LYNCH Cynthia (UNITED STATES), *Corruption, Democracy, and Virtue Ethics*
- II.08 John Mutuwafhethu MAFUNISA (SOUTH AFRICA), *The Role of Codes of Conduct in Promoting Ethical Conduct in the Public Service*
- II.09 Kobus M ULLER & Willie ENRIGHT (SOUTH AFRICA), *Building Trust Through Transparency: multi-stakeholder processes towards establishing water catchment agencies in South Africa: a case study*
- II.10 Odette RAMSINGH & Squire MAHLANGU (SOUTH AFRICA), *The Significance of Laws and codes for Better Administrative Procedure and Conduct by Officials: a South African Perspective*
- II.11 Wilfred TAYLOR-COLE (CANADA), *The Code of Conduct and Ethics for Public Service Employees. The Alberta Model*
- II.12 Yanhong ZHANG (CHINA), *Public Administration by Laws in Shenzhen, China*
- II.13 Jiannan WU (CHINA), *Citizen-Participation Performance Evaluation for Local Governments in Mainland China. The State of Practice, Analytical Framework and Research Agenda*

TALLER IV: ¿CÓMO REFORZAR Y MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS?



Relatoría. Nozipho Joyce Mxakato-Diseko* (Sudáfrica)

Mientras que los gobiernos tratan, en la medida de sus habilidades, de lograr una buena gobernanza, encuentran limitaciones inherentes para supervisarse a sí mismos, incluso donde existen los mecanismos internos para monitoreo, porque hacerlo significaría que ellos estarían actuando como árbitros, jugadores y jueces de línea, en un juego por demás

serio, donde los ciudadanos probablemente se sienten relegados. La situación ideal en las democracias es tener instituciones separadas, por encima, que estén entre los gobiernos y la ciudadanía para asegurar la rendición de cuentas, responsabilidad, y apertura en la toma de decisiones e implementación de las políticas públicas: los Parlamentos podrían ser el espacio adecuado.

Aun con la supervisión de los gobiernos por la legislatura y el mantenimiento del Estado de derecho por el poder judicial, los ciudadanos también necesitan tener los mecanismos para presentar recursos, resarcimiento de daños, defensa y justicia en relación con los gobiernos y sus actos. Normalmente, estos vienen bajo la forma de estructuras no judiciales que comúnmente se conocen como Ombudsman, los cuales son de importancia fundamental porque tienen un impacto directo sobre los aspectos de gobernanza que quedan dentro de sus mandatos.

La importancia de las instituciones de rendición de cuentas como baluarte de los derechos humanos para los ciudadanos puede verse por el número de diferentes Ombudsman con los que Suecia tiene que tratar para necesidades específicas. En ese país por ejemplo, hay Ombudsman para oportunidades iguales, para los niños,

* Comisionada Nacional del Servicio Público, Gobierno de Sudáfrica.

las incapacidades, la discriminación en base a la orientación sexual, y contra la discriminación étnica.

Con respecto a la independencia, ya sea real o perceptual, todos estos factores son esenciales para determinar la medida en que las instituciones de rendición de cuentas pueden ejecutar sus mandatos. La base legislativa sobre la que se fundan puede limitar o extender su capacidad de investigación, por ejemplo, si el nombramiento de sus titulares está sujeto al patrocinio político eso puede tener una enorme influencia sobre su imparcialidad y libertad del temor o favor. La manera en que están financiadas puede reducir su independencia de varias maneras, lo que conduce a las instituciones a que sólo sellen las decisiones y acciones gubernamentales por temor a poner en peligro sus fondos o aquellas instituciones que disfrutaban una independencia cubierta por pantallas de humo y que públicamente parecen estar ostensiblemente libres del control y manipulación del Ejecutivo, mientras que de hecho, por debajo, no lo están.

Las instituciones totalmente independientes de rendición de cuentas serían apenas aquellas que pueden determinar sus agendas sin interferencia y ejecutarlas a su propia discreción con la necesaria pericia técnica, en un contexto donde el Estado de Derecho sea lo más importante y donde hay normas y marcos regulatorios para la transparencia y rendición de cuentas para la administración pública.

Lista de documentos presentados

- IV.01 Jagannath DASS (INDIA), *RTI Act-2005 Along with IT Act based e-Governance enforces Transparency and Accountability for achieving Good Governance in India*
- IV.02 Bobuin John GEMANDZE (CAMEROON), *Towards Strengthening State Control Agencies in Francophone Africa: case study of Cameroon*
- IV.03 Pascale GONOD (FRANCE), *Autorités administratives indépendantes et libertés publiques. L'expérience française*
- IV.04 Mohamed HAKKAT (MAROC), *Le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption : cas des pays en voie de développement*
- IV.05 Preeta JOSHI (INDIA), *Agencies for Public Accountability: the Ombudsman System in India. Lokpal and Lokayukta (a Study of Rajasthan State)*
- IV.06 Giampaolo LADU (ITALY), *Systems of Control of the Public Finances in the Light of Recent Constitutional Reforms in Italy*
- IV.07 Margaret Liqing LIU (UNITED KINGDOM), *Is the Information Commissioner a Promoter for Better Governance?*
- IV.08 Antoine P. MANIATIS (GRECE), *La garde des Lois*
- IV.09 Gelase MUTAHABA (TANZANIA) & Ann MASSON (CANADA), *Listening to Tanzanians*
- IV.10 Augustine Ogochukwu OKAFOR (NIGERIA), *Ways Agencies for Public Accountability can be Strengthened and Improved : Nigerian practices and experience*
- IV.11 Enrique SARAVIA (BRAZIL), *The Ombudsman System of Brazilian Regulatory Agencies*
- IV.12 Roger WETTENHALL (AUSTRALIA), *The Problem of Defending Agencies for Public Accountability that are Sometimes in Conflict with their Funding Governments*

CUARTA PARTE

INFORMES FINALES DE LOS RELADORES

MARÍA DEL CARMEN PARDO.*
RELATORA DEL TALLER I (MÉXICO)



Muy buenos días, quisiera empezar por agradecer al staff del Instituto de Internacional de Ciencias Administrativas, por las facilidades que nos prestaron para hacer nuestro trabajo; también quiero agradecer a nuestro anfitrión, el Gobierno del Estado de Nuevo León, por todas las facilidades que ha puesto a nuestra disposición para hacer nuestro trabajo. Muchas gracias a nuestro Relator General, a mis compañeros relatores con los que pudimos trabajar en las reuniones preparatorias de una manera muy amable. Así mismo doy las gracias a mis compañeros colegas del INAP, que nos respaldaron para poder llegar a este momento, a los traductores y al personal técnico que ha estado apoyando a esta conferencia.

Es muy difícil hacer justicia a los excelentes trabajos que correspondieron a la mesa uno y hacer un resumen que efectivamente recoja tantas ideas esto es un poco a manera de disculpa, en 15 minutos resulta imposible resumir la riqueza de las propuestas que además provienen de marcos tanto analíticos como empíricos muy distintos.

Titulé mi presentación y mi resumen “De la caja negra a la caja de cristal”, esto tiene que ver con el hecho de que pasamos de un momento y de una época de opacidad, a una de apertura y transparencia, este trance no ha sido, ni será, fácil. Es un tránsito complicado que implica muchísimos ajustes, por lo cual no podemos desesperar, ni aguardar resultados espectaculares en corto plazo.

Tuvimos un universo de trabajo muy amplio, se presentaron alrededor de 20 ponentes representantes de 8 países, quienes expusieron trabajos con planteamientos y

* Consejera del Instituto Nacional de Administración Pública y Profesora-Investigadora de El Colegio de México, A.C.

metodologías muy distintas, unos que abordaron aspectos técnicos, otros que compartieron experiencias empíricas, muchos casos nacionales, en algunos casos regionales, tuvimos estudios comparados y estudios de caso.

Hay que hacer un enorme esfuerzo todavía para definir conceptualmente lo que está detrás de nuestro tema: ¿Qué entendemos por transparencia? ¿Por qué la transparencia fortalece la gobernanza?, y algo que quedó muy claro en los documentos que se presentaron en la mesa: la apertura de la información de ninguna manera sustituye a la transparencia.

¿Qué marco referencial tuvimos en la mayor parte de los trabajos para poder avanzar las propuestas? La transparencia, se incorpora a las agendas públicas muy recientemente y de manera gradual, es un proceso que deberá irse desarrollando para que sus impactos en el mediano y largo plazos puedan reconocerse como positivos; responde claramente a los contextos en los que estas decisiones se van tomando, no es una receta que resuelve todos los problemas y no es una receta que responda a reglas generales, ni a reglas iguales.

¿Qué recursos deben ponerse en marcha de manera paralela para fortalecer la transparencia? Desde luego en la mayor parte de las ponencias hay un énfasis muy importante en la necesidad de aclarar los aspectos normativos de poner recursos de información a disposición de la sociedad y de la ciudadanía para que la transparencia tenga sentido y, desde luego, hubo muchas ponencias referidas a la importancia de las tecnologías de información como un apoyo para que la transparencia vaya teniendo un espacio mayor, en internet, e-government y las páginas web.

¿Quiénes son los actores involucrados en el proceso de transparencia? Desde luego, notablemente, el gobierno, porque en la mayoría de los casos la iniciativa proviene del gobierno, pero hay también otros actores de manera indirecta que están presionando para que la transparencia fortalezca la decisión pública y la gobernanza, el papel de los funcionarios públicos tiene y tendrá que ser crucial, hubo ponencias muy interesantes referidas a grupos de interés que presionan los conflictos de intereses, sectores empresariales, sindicatos y, por supuesto, a la sociedad.

¿Qué se requiere para tener resultados positivos en el mediano y largo plazos? Requerimos una relativa solidez institucional, un claro liderazgo que favorezca que las prácticas transparentes no sean sólo de membrete; una conciencia clara en los funcionarios y la ciudadanía; la necesidad de fortalecer estas prácticas, todo esto

encaminado a lo que se identificó como la nueva cultura de la transparencia, sustentada en nueva moral social.

¿Cuáles son los obstáculos se recogieron como preocupaciones en una buena parte de los trabajos? Desde luego, hay resistencia en muchos sectores a que la transparencia se vaya consolidando, no se puede ver como un insumo sino como un resultado, hay el peligro de que se personalicen las relaciones y, desde luego, hay que considerar que no somos países aislados, sino que estamos interactuando con el resto del mundo.

¿Qué límites aparecen claramente en términos de esta necesidad de apertura y transparencia? Hay que definir la diferencia entre acceso y accesibilidad de información, el tema de información reservada, genera suspicacias por parte de algunos grupos, mientras otros advierten respecto al peligro de que la información se utilice para fines no necesariamente institucionales.

¿Cuáles serían los resultados no previstos? Se ponen en evidencia las gestiones públicas deficientes, se ahondan las diferencias sociales, sobre todo alrededor del tema de recursos de información, como el internet y los funcionarios que se sienten observados pueden llegar a paralizarse.

Lo que nos planteamos, a manera de conclusión, serían interrogantes, porque el debate queda abierto, insisto es un proceso en marcha que no está terminado. Hay que hacer un enorme esfuerzo conceptual para aclarar qué entendemos por transparencia y qué es el acceso a la información, las definiciones tendrían que ir encaminadas a tratar de averiguar si es una respuesta o una demanda, si es una iniciativa de los gobiernos, de dónde proviene la presión hacia la transparencia. El papel de los organismos internacionales, es algo que hay que revisar con mucho cuidado, por un lado hay una presión para que los gobiernos incorporen temas relacionados con la transparencia y, por otro lado, hay todo un cuestionamiento sobre estos organismos porque los menos transparentes son ellos.

Finalmente la transparencia debe ser, sobre todo en nuestros países, un coadyuvante para resolver problemas sociales.

MARIO PILADE CHITI.*
RELATOR DEL TALLER II (ITALIA)



Señor Presidente, queridos colegas, damas y caballeros. El título del segundo taller fue “¿Necesitamos códigos y/o leyes para mejores procedimientos administrativos y mejores conductas de los funcionarios?” Ese título implica una evaluación de 5 puntos principales de naturaleza legal o cuasi-legal, enmarcados en la interrogante. ¿Es suficientemente satisfactoria la tendencia general hacia las reglas

de buena conducta para los funcionarios públicos, a través de regulaciones no legales, como resoluciones políticas, regulaciones internas o códigos de conducta?

En el caso de una respuesta negativa, ¿qué tipo de regulaciones podría parecer apropiado? Las leyes parlamentarias que aseguran la certidumbre, pero son rígidas y difíciles de enmendar. Las regulaciones estatutarias son más flexibles pero no tan autoritarias como las leyes y pueden ser modificadas por cualquier gobierno de mayor nivel, o las regulaciones específicas para cada administración que se sumen a ellas. Este punto se relaciona con la oportunidad de establecer cuerpos públicos especiales para asegurar la calidad de las regulaciones y/o para garantizar el cumplimiento de estas reglas e investigar las violaciones, para adjudicar las apelaciones en contra de las sanciones. En este marco, uno de los problemas particulares es la relación de nuevos cuerpos independientes que son los ombudsmen binacionales y locales. ¿Duplican ellos los papeles y poderes donde hay posibles traslapes y confusiones legales? ¿Puede la cuestión ética en el servicio público ser considerada en sí misma, sin una reconsideración general de las condiciones en que los servidores públicos operan? Esta es una pregunta crucial, porque la transparencia, la buena administración, la conducta ética parecen aseguibles sólo en los casos en donde todas las acciones administrativas se disciplinan adecuadamente.

* Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Florencia.

En este contexto nos preguntamos ¿Es la ley la meta final para los reformadores o sólo un pre-requisito esencial para una administración pública moderna y eficaz?

El debate en el taller fue rico y fructífero, aún con la diversidad de oradores de muchos países y de cuatro continentes, se llegó al consenso en las siguientes posiciones:

Primero. Los principios de transparencia, buena administración, acceso a documentos administrativos no tienen mucho sentido si se refiere a simples actos administrativos, como en la tradición de las Leyes administrativas. Actualmente es evidente que estos principios hacen necesaria una disciplina general sobre el procedimiento administrativo, donde cada fase es importante para el interés público, así como para otros procedimientos públicos, como los legislativos y los judiciales.

Se sabe que todavía hay órdenes legales en los que el interés principal de los abogados se enfoca en el acto administrativo, en vez de en el procedimiento administrativo, pero estas situaciones se están desvaneciendo, dejando espacio para una legislación orgánica del procedimiento o de sus puntos principales, como la participación.

Segundo. El procedimiento administrativo, requiere de una codificación a través de reglas escritas aprobadas por leyes parlamentarias o por actos de las asambleas electorales con poderes legislativos. En la gloriosa tradición de los principios desarrollados por la jurisprudencia, concretamente creados por los jueces, en países como Francia o Gran Bretaña, donde los principios jurisprudenciales han sido durante dos siglos el núcleo de la disciplina procedimental, el Juez de tal sistema ha podido satisfacer las necesidades que resultan de la acción de la administración pública cuando se dirige a un área de interés limitada. Pero cuando la acción se hace más compleja y estandarizada, el sistema ya no puede brindar respuestas adecuadas. Eso no significa que la ley hecha por el juez queda totalmente superada por la legislación, que la regla de lo judicial regresa para requerir interpretación de la regla. Queda la sensación de posibles lagunas ya que se trata del desarrollo de principios en campos que todavía no han sido cubiertos por la legislación. Un buen ejemplo reciente es el principio de precaución, primero desarrollado por la jurisprudencia y luego fue reconocido por el Legislador. La experiencia de España e Italia donde los parlamentos recientemente aprobaron una ley orgánica sobre los procedimientos administrativos demuestran que lo judicial, especialmente en el área administrativa los jueces juegan un papel crucial. Una ley con respecto a los principios generales del procedimiento tiene la ventaja de no impedir las actividades de los jueces, permitiendo diferentes interpretaciones y produciendo nuevos principios,

en unas cuantas palabras, este modelo combina los enfoques sistemáticos apropiados a la legislación con la flexibilidad adecuada a la jurisprudencia.

Tercero. Al lado de la disciplina de los procedimientos administrativos, hay actos de diferente naturaleza que han proliferado para regular la conducta de los funcionarios públicos, a veces esos actos se llaman códigos, a pesar del hecho de que sólo son lineamientos y no son obligatorios. El nombre es nulo y, además confunde, porque un código tiene una tradición milenaria como cuerpo orgánico de ley, todo el mundo conoce los códigos civiles, los códigos penales y los códigos de procedimientos. El proceso para regular la conducta de los servidores públicos se debe, por una parte, a que los procedimientos administrativos no son automáticos ni actividades impersonales, se refieren a personas y se llevan a cabo en circunstancias particulares, por esa razón, la ley debe tomar en cuenta también a las personas responsables del procedimiento. Por otra parte, ocurre una verdadera crisis ética en el servicio público, en la mayor parte de los Estados, con excepciones muy raras: escándalos, cohechos, malas conductas de diferentes tipos que han reforzado la necesidad de tener algunas regulaciones. Al inicio de este periodo había un modelo popular basado en reglas no legales, y aceptado por personas involucradas como un código moral compartido. Pero la gran diversidad en la aplicación y cumplimiento de estas reglas y la falta de bases jurídicas han demostrado que estas regulaciones deben ser incorporadas a las legislaciones legalmente obligatorias y los códigos deben ser estrictamente supervisados. Las reglas de conducta no obligatorias pueden jugar un papel auxiliar en relación a las reglas jurídicas obligatorias, y son útiles para complementar el sistema, especialmente con respecto a las preocupaciones sobre la conducta de los funcionarios, pero no son panacea, ni pertinentes para la disciplina del procedimiento.

Cuarto. La transparencia y reformas administrativas son un resultado importante de la pertenencia a organizaciones internacionales como la OMC, y ahora más estados miembros de las organizaciones supranacionales como la Unión Europea. De hecho, la membresía implica reformas para asegurar un entorno administrativo similar y un orden legal abierto. Le da oportunidad a los fenómenos de trasplantes legales y convergencia. Pero la transparencia se está convirtiendo en un serio problema dentro de estas organizaciones que se están volviendo laxas y, para algunos expertos, sin rendición de cuentas. Los problemas administrativos de las organizaciones internacionales podría ser un buen tema para la próxima conferencia del Instituto.

El punto final es acerca del papel relevante de la ley en estos asuntos. Ha quedado demostrado durante nuestras reuniones, que alguien puede verse perturbado por

esta relevancia aumentada de la ley en cuestiones tradicionalmente basadas en regulaciones internas que no están sujetas a revisión judicial. De cualquier manera el debate ha demostrado que en todos los diferentes países aquí considerados, podemos observar una tendencia concomitante hacia reforzar el alcance de la ley y de la legalidad como requisito esencial para el principio de funcionamiento de un Estado de derecho. Así es que ha llegado el momento de dar todo el reconocimiento a los principios legales de una buena administración, para aprobar las leyes legislativas para la disciplina de los procedimientos administrativos y de la conducta de los funcionarios públicos. Esto es particularmente importante para los países con una democracia reciente, o países en transición hacia un nuevo orden legal. En otros países con fuerte tradición legal y un Estado de derecho que se respeta, se debe poner el enfoque en la auto-disciplina y el auto-control de los servidores públicos que comparten reglas éticas. Como dijo el doctor Lynch en nuestro taller, el pensamiento basado en un estado de derecho brinda a la sociedad una línea base para el razonamiento ético. De cualquier modo, tenemos que ir más allá de la etiqueta mínima de civilización en esta sociedad siempre más global.

Antes de concluir, deseo expresar toda mi gratitud, primero a mis distinguidos colegas, que participaron en el taller como oradores o moderadores, e hicieron posible un debate impresionante, segundo a nuestros amigos mexicanos y a los órganos del Instituto Internacional que eligieron un tema de tal actualidad y profundidad. La atmósfera amistosa de Monterrey hizo el resto.

BERNARDO KLIKSBERG.*

*RELATOR DEL TALLER III** (ARGENTINA)*



El conjunto de investigadores, pensadores y hombres de acción que me tocó coordinar realizó sesiones de trabajo muy productivas. Tuvimos aportes de Italia, Holanda, Francia, Argentina, de carácter multidisciplinario, con distintas perspectivas como lo fueron la de investigación, de la función pública y la de los medios masivos de comunicación. Las conclusiones que trataré de sintetizar, no reflejan nunca la riqueza del trabajo que se realizó.

En primer lugar, la importancia decisiva del tema, vivimos en el siglo XXI donde, gracias a las revoluciones tecnológicas fenomenales, el planeta está en condiciones de alimentar perfectamente, según los estimados recientes de las Naciones Unidas, a 12,500 millones de personas, mientras hay 3,000 millones de personas que viven bajo la línea de la pobreza y 825 millones en situación de hambre.

Una de las razones centrales es la profunda asimetría que se manifiesta en el mundo: el 20% de los habitantes más ricos tienen el 85% del producto mundial bruto y 3 personas tienen un producto bruto equivalente a los 45 países más pobres. La transparencia en este escenario mundial y latinoamericano puede ser absolutamente significativa, para que la sociedad recupere confianza hacia el futuro.

En segundo lugar, nos preguntamos ¿qué es transparencia?, interrogante que se suma a las planteadas por el grupo que coordinó María del Carmen Pardo. Nuestra pregunta recorre un continuo que va desde el nivel más básico que es el de la información, hasta el más exigente, que es cómo una sociedad logra construir una

* Director de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID.

** Aún cuando el Taller III se incorporó al Panel de Medios, con la participación de los asistentes se integró la relatoría correspondiente.

cultura de la transparencia, que no es lo mismo que simplemente transparencia. La transparencia se logra internalizar en el modo de vida, donde los valores y aptitudes básicas son parte de la cultura, integran una agenda amplísima.

El panel planteó la diferencia entre informar simplemente de hechos y balances financieros, que informar con base en indicadores de desempeño, como se está haciendo en México, por ejemplo, lo cual es altamente significativo, y que la opinión pública no es sólo receptora de información básica, sino es cada vez más analítica.

En tercer término, el grupo se planteó que la transparencia, no es sólo un asunto latinoamericano o de los países en desarrollo, sigue siendo un tema fundamental de la agenda mundial, una verificación muy importante de esto fue la afirmación que recogió y analizó el doctor Gurría en la conferencia de apertura de la reunión, con el señalamiento de que un país puede tener mucha transparencia hacia dentro y tener poca transparencia hacia fuera, se refería concretamente a los países desarrollados que con normas muy exigentes de transparencia hacia adentro, sin embargo, legalizaban y legitimaban el soborno y la corrupción a través de las inversiones multinacionales hacia gobiernos de América Latina y de otras áreas del mundo. Para ser muy práctico, en nuestra experiencia nacional todavía se recuerdan los 250 millones de dólares que una gran empresa multinacional logró en una licitación a precios absolutamente fuera del mercado en la Argentina, pagando un soborno muy importante, que fue comprobado por los tribunales de los países involucrados, y sin embargo los ejecutores de ese soborno no merecieron sanciones en su país de origen.

El grupo puso énfasis en que no puede haber doble código en materia de transparencia.

Como cuarto punto se señaló que la transparencia no es un sólo un tema del sector público, es muy importante, decisivo, que se enfrente la corrupción en ese ámbito, pero la responsabilidad es de toda la sociedad, tiene que haber transparencia de las empresas privadas. Los casos más sonados por falta de transparencia, en los últimos años en el propio continente americano, han tenido que ver con corrupción en el sector privado y falta de transparencia en el sector público, como la quiebra fraudulenta en gran escala de los principales bancos de República Dominicana, que significó el 25% del producto bruto en dicho país.

En quinto lugar, se señalaron las desigualdades profundas que existen en nuestro mapa social actual, donde la transparencia hacia el interior en sociedades desiguales, se convierte en un imperativo para abatir las diferencias.

En el sexto tópico, se resaltó que los medios informativos cumplen un rol insustituible en la lucha por la transparencia, como formadores de opinión en las sociedades democráticas y el poder de las comunicaciones modernas los ha dotado de nuevos instrumentos de esa tarea.

En las conclusiones surgió la preocupación que convendría abordarse a fondo en otra oportunidad, en los trabajos del Instituto: ¿Cuán democráticos son los medios de comunicación o sea cuán democrática en una sociedad es la concentración del poder que se observa en diversos países? Unos pocos grupos pueden tener el poder de decidir qué se informa y qué no a la opinión pública. En el panel se abordó el caso dramático de Berlusconi en los tribunales, es público que la concentración del poder de los medios llegó a su máxima expresión, con las consecuencias que tuvo para Italia.

Este gran tema: ¿Cómo hacer democráticos los medios? fue una interrogante central que choca claramente con la *libertad de expresión y el interés público*, que en realidad, según analizó el panel, se trata de la *libertad de mercado y el interés público*. Por ello, la atención se enfocó a cómo regular, desde la perspectiva de toda una sociedad, un área tan crítica como lo es la que integran los medios de información. Es necesario precisar que no se sugiere ningún monopolio por parte del sector público, ni algún monopolio de información de parte de grupos que pueden manipular ampliamente la opinión pública. Este es un tema muy complejo que es imprescindible poner sobre el escenario.

Se mencionó, por Francia, que uno de los ejemplos más exitosos de que puede haber vías intermedias entre el monopolio público y el monopolio privado, es el caso de *Le Monde*, este diario es manejado por una gigantesca cooperativa de ciudadanos, sus propios empleados, que garantiza una cobertura muy amplia y plural y se ha convertido en uno de los diarios más influyentes a nivel internacional.

Se señaló que los medios, primero ponen el tema en la agenda y mediante el uso de su influencia la mantienen en ella, entonces se tendría que poner en esa agenda de la sociedad a la transparencia, pero no simplemente a nivel de información, sino esta visión rica de la transparencia que va desde el reclamo legítimo de información, hasta como una sociedad se hace más transparente, una sociedad produce un cambio de cultura muy profundo para que en las actitudes cotidianas y colectivas haya transparencia. Muchos de nosotros escuchamos ayer un ejemplo dramático de México, cuando el representante de Transparencia Internacional señaló cómo un funcionario público, de nivel medio, cortaba el abastecimiento de agua a zonas

enteras del área donde él tenía supervisión de ese servicio, sin que nadie se diera cuenta, para poder vender agua en zonas pobres y humildes a fin de lucrar con su flota privada de camiones cisterna ¿eso podría suceder en la sociedad transparente? Finalmente fue descubierto a través de una encuesta por otras razones a los habitantes y fue sancionado como corresponde. Este es un episodio de tantos en muchos países, y no sólo en los que están en desarrollo.

¿Eso puede suceder donde la sociedad rechaza por principio la corrupción? Probablemente no, porque su propia familia lo habría sancionado, porque el entorno social inmediato antes de que llegara la mano de la ley, habría rechazado y repudiado esas conductas. Entonces el valor como elemento de transparencia es central y los medios masivos de comunicación pueden asignar al tema la superficialidad o profundidad que les convenga.

Se señaló que los medios pueden aportar calidad al debate, una cosa es debatir en torno a pequeños actos de corruptela, es importante desterrar toda forma de corruptela, y denunciar los grandes casos de defraudaciones a la sociedad por parte de grupos muy poderosos etc.

Los medios tienen que brindar información objetiva, rigurosa, seria y tratar de que no haya impunidad de los medios, los cuales sustituyen el gran debate sobre la corrupción en todas sus formas, por un pequeño debate sobre mínimas corruptelas.

Se señaló que los medios tienen otro rol fundamental que no es sólo denunciar, sino también mostrar ante la sociedad a quienes llevan adelante conductas positivas en defensa del interés público. Así como hay funcionarios corruptos, hay funcionarios absolutamente virtuosos, éstos no salen casi nunca en los medios masivos de comunicación. Nuestras sociedades están plenas de ejemplos de este tipo.

El último señalamiento tiene que ver con las raíces muy antiguas que estamos discutiendo, probablemente lo más importante de todo cuando hablamos de corrupción y de transparencia, sea que no caigamos en la trampa de inversión de los valores, con esto quiero señalar que la sociedad, por ejemplo en mi humilde opinión, ilustrando lo que pasó en la Argentina y en otros lugares en los años 90, puede llegar a creer que un antivalor, en realidad es un valor y viceversa, si se quiere llevar eso al nivel político, el peso de los medios en diferentes áreas de la sociedad, las mafias y de los sectores y prácticas corruptas pueden llegar a ser tan poderoso en una sociedad, pueden tratar de convencer a la sociedad que robar, cuando se hace sofisticadamente y con muchas precauciones se presenta como una manera

de vivir simplemente. Así, sectores como los jóvenes de esa sociedad pueden llegar a perder los valores y trastocar sus ideales que tenían.

En el apogeo de Atenas, un momento culminante de la civilización y la historia mundial, los atenienses inventaron la palabra *idiota*, para designar a quien sólo piensa en su interés personal, y *hombre libre* a quien participa en los asuntos de su comunidad.

Hoy se considera que un funcionario público que no roba, que no cae en alguna colusión es una especie de idiota, en cambio aquel que lo hace astutamente conectado con alguna red de corrupción del sector privado, etcétera, es una persona que logra salir adelante en la existencia. Esto sucede en muchos casos latinoamericanos y de otros continentes. Invertir los valores es lo peor que puede pasar, y las sociedades empiezan a acostumbrarse a trastocarlos, ahí no hay sistema legal que valga.

La última referencia está contenida en el Antiguo Testamento, este libro que es común al Islamismo, al Judaísmo y al Cristianismo, cuando Moisés asume el liderazgo de su pueblo, su suegro Getro, le plantea el problema: “tú no vas a poder conducir a la multitud si no tienes jueces, si no creas un sistema descentralizado con jueces para que juzguen a cada uno de los sectores”. Moisés acepta el consejo de Getro y establece los jueces, por primera vez en la historia del género humano. Entonces le pregunta a su sabio suegro: “¿Cómo debería ser un juez y cómo los elijo?” Y el primer perfil de un juez es descrito por el antiguo testamento, Getro dice: “deben ser muy calificados, preparados, en los términos del antiguo testamento, pero lo más importante es que sean espiritualmente, absolutamente íntegros, sólidos”, esa es la meta final de la transparencia para todas las sociedades.

NOZIPHO JOYCE MXAKATO-DISEKO.*
RELATORA DEL TALLER IV (SUDÁFRICA)



Muchas gracias señor Presidente. Damas y caballeros permítanme comenzar expresando mi profundo agradecimiento al IICA y a los organizadores de la conferencia por haberme invitado como uno de los relatores. Para mi ha sido un gran honor y privilegio cumplir con esta función. Permítame también, Sr. Presidente, felicitar tanto al IICA, como al INAP y a los organizadores de esta Conferencia.

Como mis colegas relatores, también opino que es imposible hacer justicia al esfuerzo de los participantes, cuyas discusiones que se llevaron a cabo en nuestro taller y dentro de límite de tiempo respecto al tema “La lucha por lograr la rendición de cuentas”. Partimos, entre otros planteamientos, de una pregunta ¿El ombudsman de los contralores de Estado debe ser reforzada? Esta pregunta esta basada en varias suposiciones. Primero supone al acuerdo sobre y la comprensión de la transparencia. Segundo, supone la importancia de las instituciones para la rendición de cuentas, como pilares cruciales de transparencia y un papel clave de estas instituciones para el avance de la buena y mejor gobernanza. Tercero, la pregunta supone que existen suficientes de estas instituciones y necesitan mejorarse.

Otras interrogantes fueron ¿Puede existir la comprensión común y el acuerdo sobre el significado de la transparencia? ¿Puede el significado de la transparencia en la promoción de buena o mejor gobernanza ser asumida como evidente para todos? ¿De hecho, puede suponerse que cuando hablamos de las instituciones para la rendición de cuentas públicas estamos hablando de las mismas cosas? Si se plantea el caso de la instituciones para la rendición de cuentas, y la base para una comprensión común ¿Se pueden establecer cualidades genéricas para estas

* Comisionada Nacional de Servicio Público, Gobierno de Sudáfrica.

instituciones a fin de que puedan cumplir sus funciones de manera eficaz o su variable eficacia depende de los contextos culturales, o las etapas de desarrollo social de los países o sistemas políticos? Y, finalmente, si esas instituciones van a luchar por la rendición de cuentas públicas, si son los custodios y garantes de la buena o mejor gobernanza y defensores de la ciudadanía, ¿quién salvaguarda la transparencia?

Estas son las preguntas que guiaron nuestras deliberaciones. De hecho, la gran diversidad de documentos presentados buscaban las muchas maneras de explorar estos asuntos y sentar las bases de nuestras propuestas. Estoy agradecida a todos los ponentes, incluso a aquellos a quienes por razones logísticas no pudieron llegar pero enviaron sus materiales. La calidad de los contenidos de los documentos fue tal que hizo posible que sus casos se comprendieran a pesar de su ausencia. También estoy agradecida a los participantes cuyo robusto y entusiasta compromiso nunca cesó con el final de las sesiones, sino que continuó muchas más allá incluso sacrificando hasta los descansos. Finalmente, quiero agradecer a los moderadores, Chris Dicoca, Michael Keenan y Albert Hoftmeister por el trabajo que realizaron al dirigir las sesiones del taller.

Aunque se expresó una gran gama de puntos de vista sobre el significado de la transparencia, incluyendo la necesidad de tomar en cuenta los diferentes contextos, lo que pareció zanjar el debate fue un punto expresado por el doctor Okafu, de Nigeria, a quien cito: “la transparencia tiene variaciones en muchas áreas, seguridad, economía y diplomacia. Sin embargo, sobre buena o mejor gobernanza, particularmente en los espacios políticos, hay muchas áreas de convergencia que constituyen mejores prácticas globales y estas son: rendición de cuentas, acceso público a la información, espacios políticos abiertos, participación pública en la gobernanza, libertades civiles, derechos humanos, Estado de derecho, inclusividad, confianza ciudadana en su gobierno y las instituciones”.

En la siguiente discusión sobre transparencia y mejor gobernanza parecía haber un consenso generalizado sobre la existencia de esto, que nuevamente fue mencionado por el doctor Okafu en su documento, donde dice que: “El intento de transparencia en la buena gobernanza es para asegurar que la toma de decisiones y su instrumentación se llevan a cabo de acuerdo con las reglas y regulaciones que son conocidas y comprendidas por las personas y ciudadanos afectados. Existe una relación simbiótica entre la transparencia y la rendición de cuentas.”

Aunque la seria preocupación planteada acerca del costo de la transparencia, particularmente en lo que respecta a los países en desarrollo y estados federales, así como el riesgo de la carga de requisitos de los reportes sobre administraciones débiles, la idea general es que en relación con la buena o mejor gobernanza, tal vez no hay precio demasiado alto para pagarla, si el resultado final es una mejor vida para todos los ciudadanos del mundo, particularmente los pobres y los débiles.

Ya que hubimos establecido la base para una comprensión común sobre la transparencia, y los nexos entre ésta y la buena o mejor gobernanza, el punto predominante parece ser que la rendición de cuentas de las instituciones públicas, diferentes de los mecanismos internos de los gobiernos tienen un papel crítico en promover la buena o mejor gobernanza. Ya fue mencionado que si bien los gobiernos se esfuerzan hasta lo mejor de su capacidad para ser transparentes, tienen limitaciones inherentes para adjudicar y supervisarse al mismo tiempo, estas limitaciones necesariamente surgen de ser jugador, arbitro y juez de línea.

Así es que en las democracias, por encima de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas internos, la supervisión del Parlamento, el Estado de derecho y las características de sistema judicial, la situación ideal es tener instituciones separadas que estén entre el gobierno y la ciudadanía.

En el transcurso de la discusión, se planteó una preocupación acerca de cómo la democracia misma, en algunos casos, ha fracasado en dar las respuestas necesarias a los problemas críticos. También hubo convergencia en la comprensión de lo que son las instituciones de rendición de cuentas, y de como ha evolucionado el concepto a través de los años desde el ombudsman clásico, establecido en Suiza en 1809, surgido de la inspiración del Califa Turco, hasta las instituciones públicas con mandatos que ahora abordan género, igualdad, derechos humanos y derechos de los niños, etc.

Fue apuntado también el crecimiento significativo de estas instituciones en 21 países que los tenían en 1980, hasta 120 países en el 2004.

A partir de los casos de estudio presentados, hubo un consenso general acerca de la necesidad de reforzar esas instituciones. Algunas de las áreas clave centrales para mejorarlas se identificaron como las siguientes: la necesidad de salvaguardar la investigación, la necesidad de tener una base habilitadora bien fundada, la necesidad de asegurar que su fundación constitucional es adecuada, y que sus titulares sean nombrados adecuadamente. La claridad de sus mandatos, poderes y

funciones, la necesidad de garantizar su imparcialidad y libertad del temor o favor. El establecer y habilitar la fórmula de la fundación y su dispensa. En el contexto donde la pericia y capacidad técnica también surgen como una importante área de eficacia. La transparencia de los propios organismos es también un problema. Se hicieron advertencias sobre la necesidad de protegerse contra la ombudsmanía para resolver problemas. También se abordó la necesidad de asegurar que la duplicación no acabe minando su eficacia.

Brevemente, sólo para compartir con ustedes un cierto sabor de los debates; con respecto a la necesidad de contar con los organismos operativos apropiados, la situación ideal que se recomienda es que se establezcan estas entidades con base constitucional o legal. El argumento para esto fue establecido en el caso de estudio de Camerún por el doctor John Gemase, quien planteó que como resultado de un decreto presidencial del Poder Ejecutivo, la institución de Control del Supremo Servicio Público se ha hecho ineficaz. En el Decreto Presidencial, el presidente mismo pone en peligro la independencia, imparcialidad y libertad de la institución. Más aún, desde el punto de vista organizacional, al estar bajo la presidencia misma, las instituciones quedan impedidas por la paradoja de su captura. Y sobre el nombramiento del titular de esa institución, la situación ideal es que el parlamento haga el nombramiento. Sobre los mandatos, poderes y funciones de estas instituciones, algunos de los factores que la socavan, contra los que tenemos que protegernos, son los requisitos de estos mandatos a través de vetos ministeriales contra las solicitudes públicas de información, contra garantías constitucionales de inmunidad de los procesos a los altos funcionarios públicos, y contra casos que se plantearon como ejemplo de esto.

En cuanto a la idea principal en la que se basan las rendiciones de cuentas públicas, también se prestó a extensa discusión el procedimiento y las fuentes para el nombramiento de los titulares. Para reforzar el entorno en el que operan estas instituciones es también muy importante considerar áreas de mejoras como: cumplir con la división de poderes a través del Ejecutivo, el Judicial, y el Legislativo, para asegurar la gobernanza ejecutiva y el Estado de derecho, para cumplir con la rendición de cuentas ante las personas. Que deben establecerse garantías por la ley que permite la operación de medios libres e independientes. Que éstos tienen que estar enfocados hacia la construcción de una sociedad fuerte y creativa dentro de un sector privado ético y transparente. Que debe haber una reforma del sector público, lo cual resulta vital para crear el contexto conducente al funcionamiento de estas organizaciones. Fue presentando un caso de estudio del Reino Unido que daba una visión de cómo sólo el diez por ciento de estos casos se resuelven, y eso

ha minado la credibilidad de la Comisión para la Información en el Reino Unido. En defensa de las instituciones de rendición de cuentas, a veces están en conflicto con sus gobiernos. Esto habla de la importancia de las fuentes de financiamiento como determinantes de su independencia, y viendo específicamente a las instituciones públicas como cuerpos públicos no departamentales, estas instituciones dependen del gobierno para sus apoyos financieros y de otra naturaleza. A pesar de eso, ellos siguen siendo proveedores o reguladores del gobierno mismo, o de las oficinas, departamentos, e instituciones, que veces, necesariamente entran en conflicto si están realizando las funciones asignados a ellos de manera satisfactoria, y existe el riesgo y la tentación de que el o los gobiernos les retiren el financiamiento.

Las sugerencias y van en el sentido de establecer tribunales o consejos administrativos que manejen las interferencias políticas en los asuntos de estas instituciones y la asignación de fondos.

Una segunda sugerencia fue reforzar el papel del Parlamento en como asignarse el presupuesto a estas instituciones. Se llevó a cabo una discusión sobre los puntos fuertes y débiles que podrían ser pertinentes para la defensa de las instituciones de rendición de cuentas. Una última opción fue sugerida en defensa de las instituciones de rendición de cuentas, y consistió en crearlas como instituciones de los cuerpos de representación, de manera que se conviertan en funcionarios de las legislaturas.

Y finalmente, en el curso de todo esto, hubo discusiones que pueden extenderse en general a la promoción de la transparencia. La idea surgió del establecimiento de un *Cuarto Poder* que puede servir como contrapeso al Poder Ejecutivo, y esto no terminó de manera concluyente. Creo que es algo de lo que podemos discutir más allá de esta conferencia. En conclusión, señor Presidente, es imposible para mí captar totalmente la esencia y profundidad de los debates que se llevaron a cabo.

Me gustaría agradecer a los organizadores por haber elegido este tema. Para quienes somos titulares de esas instituciones, cualquier atención que se preste a ellas es útil para reforzarnos en nuestras funciones.

JACOB SÖDERMAN.*
RELATOR GENERAL (FINLANDIA)



Señor Presidente, señoras y señores participantes: primero hablaré acerca de la filosofía básica de cómo se organizó esta conferencia. Luego hablaré de la necesidad de llegar a un equilibrio entre transparencia y confidencialidad que fue discutido en muchos de los grupos de trabajo. Trataré de plantear algunas ideas, de por qué las ciencias administrativas podrían manejar la libertad de prensa, y libertad de los medios en el futuro. Finalmente, haré una breve presentación, que es una visión del futuro a nivel internacional. Pero primero abordemos la filosofía.

Hace cerca de 252 años hubo un sacerdote finlandés, Anders Chydenius, quien fue uno de los políticos más importantes de aquella época en los reinos de Suecia y de Finlandia. Pero sobre todo, se le conoce como un defensor abierto de la libertad de comercio, y como en Adam Smith, se puede ver que detrás de sus escritos y pensamientos está el espíritu de su tiempo, los derechos naturales, las reglas científicas naturales y un verdadero énfasis en su convicción religiosa del ser humano en lo individual; sin embargo, el tono que él utiliza en lo que respecta a la libertad de comercio, también lo hizo un campeón de la libertad en general. En su trabajo filosófico afirmó que la democracia, la igualdad y el respeto por los derechos humanos eran la única vía hacia el progreso y la felicidad para toda la sociedad. Él subrayaba que la economía existe sólo para el pueblo bajo y no al revés. Como la censura del Estado prohibió uno de sus libros donde instaba a que el gobierno de los Reinos le permitiera a todos los ciudadanos de Finlandia y Suecia involucrarse directamente en el comercio, no sólo a la capital Estocolmo, lanzó una campaña para abolir la censura y por la libertad de expresión. Desde su posición como miembro activo de la Dieta (Consejo Legislativo) llevó al cabo intensos debates para lograr su meta.

* Primer Ombudsman europeo (1995-2003).

En 1766, la Dieta Sueco-Finlandesa adoptó la ley de la libertad de prensa como parte de la Constitución. En aquella época se abolió la censura del Estado y también declararon como regla que los documentos de la Dieta misma y aquellos documentos que estaban en manos de las autoridades se hicieran públicos. También podían declararse secretos, pero sólo si caían bajo las excepciones establecidas por la ley. Durante los debates, antes de llegar a la Dieta, Anders Chydenius declaró que la libertad de la nación debía verse en proporción a su libertad de prensa, de tal manera que una no puede existir sin la otra. También declaró que, en paralelo a la libertad de prensa, los ciudadanos piden mejores derechos individuales, que en comparación nuestros derechos humanos generan tensión, porque ésta queda sometida a la censura. Parece que esa es la razón que origina la regla de que los documentos que detentan la autoridades deben hacerse públicos, como resultado de las demandas ciudadanas. La prensa pudiera tener acceso a suficiente y correcta información para apoyar el uso de la libertad de expresión, de manera que les facilitara la posibilidad de abrir debates públicos sobre asuntos relevantes para la sociedad.

Algunos académicos también han sugerido que su motivación podría haber sido, poner la corrupción al descubierto entre los políticos y el gobierno en aquella época, para prevenir conductas corruptas en el futuro. El principio de la transparencia ha sido un remedio eficaz contra la corrupción en Finlandia y Suecia, así como en otras naciones que lo han adoptado, como puede verse en el índice anual sobre políticas de corrupción de Transparencia Internacional.

El papel de la libertad de prensa adoptado por la Dieta Sueco-Finlandesa en 1766 es la piedra angular de gobiernos transparentes y abiertos que ha sido practicada exitosamente en los países del norte a través de varios siglos.

Puedo asegurarles que los servicios públicos finlandeses son muy honestos, y no hay ninguna explicación genética para eso. Pero a través del gobierno abierto, todo el mundo observa los riesgos a los que están expuestos y en los que están atrapados y eso es tan importante que la gente permanece honesta.

En este contexto, es esencial hablar de hasta qué grado es conveniente la transparencia y la apertura. Si queremos tener éxito en establecer gobiernos públicos y transparentes que tengan un sólido equilibrio entre estas dos, la regla es que los criterios de excepción del gobierno a datos y documentos deben ser muy claros, no prestarse a demasiada confusión y funcionar sin obstáculos. Bajo la ley sueca sobre el acceso a documentos públicos hay una larga y precisa lista de esos documentos y hay unos diez de los que se pueden ver. La lista similar en la ley de acceso a

documentos públicos y datos de la Unión Europea, es mas breve y no tan detallada, contiene nueve categorías de excepciones al acceso público, cinco tienen la intención de proteger a la seguridad pública, la defensa, los métodos militares, las relaciones internacionales y políticas financieras o monetarias.

Tres casos se refieren al acceso público a intereses comunes compartidos, personas legales, incluyendo la propiedad intelectual, procedimientos, asesoría legal, o el propósito de las inspecciones, investigaciones o auditorías. La categoría final es el espacio para pensar.

Cuando se considera aplicar una excepción, el funcionario debe hacer una lista para ver si los documentos deben liberarse o no. Pero básicamente la liberación debe ser automática.

En los debates hubo objeciones al respecto acerca de eso. La primera que se presentó fue que las reglas de la transparencia podrían ser muy dañinas para la eficiencia o muy irritantes para los funcionarios públicos.

Toda mi vida he estado en una administración abierta y puedo asegurarles que es mucho más fácil trabajar en un servicio abierto que en uno lleno de secretos. El problema principal está en el periodo de transición, cuando uno enfrenta los nuevos sistemas, mientras se está acostumbrado a los antiguos. Pero creo que quienes más sufren al pasar de un sistema secreto a uno transparente, son los servidores públicos. Porque en un sistema administrativo confidencialista, a la antigua, uno tiene la sensación de que los ciudadanos están ahí para servirle al funcionario, pero cuando se avanza hacia un gobierno abierto, se descubre que los funcionarios están ahí para servir a los ciudadanos, ese trance puede ser bastante dramático. Y no quiero decir que ellos hagan las cosas mal si lo hacían a la antigua, pero ellos lo hacen como creen que es mejor, sin tomar en cuenta a los ciudadanos. Sin embargo, no pienso que los problemas sean demasiado grandes con respecto a la eficiencia. Entonces se presenta otra objeción, que considero más importante, Anders Chydenius habló de que los funcionarios deben tener el derecho a asesorar en la privacidad y en secreto a los políticos, de manera que puedan ser honestos y sabios.

Creo que siempre ha habido un mal entendido en muchas culturas acerca de la apertura en el sistema nórdico. Cuando tienen decisiones preparatorias, anteproyectos de ley, pensar y buscar la línea, es confidencial y no público. Es cuando se entra en la fase decisoria que empieza a ser público.

Por ello cualquier consejo o asesoría relevante que sea la base para la decisión misma debe ser pública; no debiera existir la posibilidad de que la oficina, oficialmente dé asesoría secreta y luego redacte otra asesoría que sea pertinente. Eso realmente tiene un impacto en la decisión misma, y no impide que igual pueda haber todo tipo de confidencias y debates entre los dos.

Finalmente, hablaré un poco de las fugas que normalmente se provocan cuando hay muchos documentos que innecesariamente se declaran secretos. Si se tienen muchos secretos, que no tienen razones para serlo, en algunos casos provocan que los funcionarios se sientan importantes y los filtren a los periodistas. Si un periodista está trabajando por mucho tiempo y tiene amigos entre los funcionarios que siempre les dan información privilegiada, eso significa también que él nunca es libre de criticar en su periódico a esos amigos, ni las operaciones en público, porque si lo hace, detendrá esa complicidad. Eso es de hecho una limitación para la prensa libre. Por ello creo que es muy importante el balance entre la apertura y la confidencialidad, entonces no habría necesidad de producir las filtraciones. Claro que a veces la gente revela verdaderos secretos, pero entonces se trata de otra situación.

Si se desea tener prensa libre y gobernanza pública, en algunas situaciones se tiene que asegurar una situación que proteja a los ciudadanos de ataques injustos a su vida privada o cuando menos medidas preventivas de esa situación. En muchos países esto se hace a través de la autorregulación, cada vez hay más y más medios que están ahí sólo para hacer negocios y para crear sensacionalismo y escándalos y no trabajan realmente para ese público del que tanto hablan, sino que su única idea es obtener utilidades. Además creo que el sector público tiene cierta responsabilidad en ver que los ciudadanos honorables tengan una vida privada protegida.

Existe ya un cuerpo normativo que protege este aspecto de la privacidad. A nivel europeo en 1950, la Convención Europea de Derechos Humanos incluyó la libertad de expresión como derecho a la libertad de tener opiniones e ideas, y recibir e impartir opiniones e ideas sin interferencia de las autoridades públicas. El Consejo Europeo presentó nuevas recomendaciones sobre el acceso a documentos oficiales en el 2002, pero todavía no hay una convención sobre este asunto. De hecho, en la Unión Europea, el tribunal de primera instancia, alguna vez planteó que la transparencia es esencial para permitir a los ciudadanos tener un monitoreo genuino y eficiente del ejercicio del poder investido en las instituciones de la Comunidad. Pero ese tribunal no le dio a los Estados el principio de ilegalidad. Las Cortes de la Comunidad Europea resuelven, generalmente de buena manera, en lo que se refiere a la

transparencia, ya que el acceso público es un derecho fundamental bajo la Ley europea, pero no lo dice realmente al respecto. De acuerdo con la información de la página web de la iniciativa de sociedad abierta, en marzo de este año dijo que el primer caso de libertad de información que llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el demandante buscaban establecer que la Convención Americana de Derechos Humanos garantizara el derecho al acceso a la información que detentan las organizaciones públicas. La Corte Europea de Derechos Humanos todavía no lo ha hecho.

En la propuesta de Constitución para el Tratado de la Unión Europea ambos derechos, de buena administración y transparencia, se introdujeron en el capítulo de los Derechos Fundamentales, como artículos separados, pero el tratado todavía no ha sido firmado, el proceso de ratificación sigue pendiente porque los Estados miembros han girado instrucciones para poder incluir el asunto de la transparencia.

Espero que se comprenda el hecho de que el principio de la transparencia en la gobernanza podría ser un principio universal, verdaderamente universal de los derechos humanos.

Finalmente agradezco a todos mis compañeros relatores, a los moderadores, a los participantes y a todos los que hicieron sus mejores esfuerzos para el éxito de estas reuniones.

Por último me gustaría agradecer a nuestros amigos mexicanos por la magnífica organización de este evento. Gracias al Gobernador del Estado, al Presidente de la Sección Mexicana del IICA, al comité organizador. En mi discurso de apertura dije que ustedes encontrarían gente muy generosa aquí en Monterrey. Me gustaría ahora agregar que además de ser personas muy generosas, son competentes y dedicadas. Agradezco a nuestros amigos mexicanos. Espero que nos recuerden no solamente como unas personas que estuvieron de visita algunos días y luego se fueron, me gustaría que nos recordaran como verdaderos amigos de los ciudadanos de Monterrey, Nuevo León y de todo el pueblo mexicano.

Esperamos que puedan lograr todas sus metas y aspiraciones y que las deliberaciones y conclusiones de este evento sean de mucha utilidad en su trabajo para alcanzar una mejor gobernanza pública.

Muchas gracias, la misión de los relatores se ha cumplido.

QUINTA PARTE

CEREMONIA DE CLAUSURA

PALABRAS DE ALEJANDRO CARRILLO CASTRO*

(MÉXICO)



Termina hoy la Tercera Conferencia Internacional Regional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, creado hace 75 años en Madrid, pero con sede permanente en la ciudad de Bruselas. Acabamos de escuchar las conclusiones de estos tres fructíferos días de trabajo bajo la conducción de Jacob Söderman, Relator General de nuestro Congreso, quien fue el primer ombudsman de la Unión Europea.

Para la realización de este encuentro estuvo asistido por el maestro Mario Pilade Chitti; por Nozipho Joyce Mxakato-Diseko, de Sudáfrica y por nuestros amigos, María del Carmen Pardo, de México y Bernardo Kliksberg, de Argentina.

Por tratarse de una reunión del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en nombre del Instituto Nacional de Administración Pública de México, Sección Nacional de esa importante organización, quisiera ofrecer a ustedes las reflexiones al término de este Congreso.

La primera es que fue un acierto organizar esta reunión regional para buscar poner el acento en los problemas y en las soluciones de tipo administrativo de esta gran región de nuestro planeta, Latinoamérica.

En esta Conferencia Regional, el Instituto Nacional de Administración Pública de España convenció al Comité Ejecutivo del IICA de que se pudiera traducir una vez más al español la prestigiada Revista de nuestro Instituto Internacional, que actualmente sólo se traducía al francés, al inglés y al árabe. A partir de esta Reunión Regional la Revista del Instituto Internacional, ya traducida al español, se podrá adquirir en América Latina y el resto de países hispanoparlantes.

* Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

Quisiera agradecer a nuestros amigos del Instituto Nacional de Administración Pública de España que hayan decidido que fuera aquí en México donde se iniciara precisamente la difusión de los ejemplares en español de nuestra Revista.

Otra lección que podríamos sacar de esta Reunión, es que propicia la organización de reuniones previas a fin de preparar la presentación de trabajos para estas reuniones regionales. En México, hace dos meses tuvimos un Coloquio Nacional convocado conjuntamente con el Secretario de la Función Pública, Don Eduardo Romero Ramos, quien trajo la representación del Presidente de la República a esta reunión. Pudimos ofrecer los resultados de esa reflexión colectiva a los asistentes a este encuentro. Además, para grata sorpresa de muchos de nosotros, en China, un país muy lejano, que había solicitado participar también en esta Reunión Regional, el Instituto de Administración Pública de ese país organizó una reunión nacional para preparar los trabajos que habrían de presentarse en México.

Esto nos conduce a una lección más que podemos aprender de esta tercera y exitosa Reunión Regional: debe existir, en nuestro Instituto la suficiente flexibilidad en la organización de las agendas de las Reuniones Regionales, a fin de permitir la participación de un país o grupo de países que, aun no perteneciendo a la región, como en este caso se nos acercaron los colegas de China, de Corea y de Japón, para decirnos que tenían mucho interés en participar, porque el tema era particularmente importante para ellos. Así, sin romper la estructura de esta organización, pudimos encontrar la fórmula de un panel para presentar los planteamientos del continente asiático, bajo la conducción de Akira Nakamura, de Japón, Presidente de nuestro Comité Científico, y la participación de colegas chinos, coreanos y pakistaníes.

La última lección que podríamos derivar de la forma en que operó esta Reunión Regional, es que un buen equilibrio entre talleres y paneles, resulta muy útil para poder convocar a un número cada vez más importante de académicos e investigadores al igual que practicantes, estudiantes y medios de comunicación interesados en los temas que aquí se discuten. El número de asistentes a esta Reunión Regional fue por ello muy importante, me cabe la satisfacción de anunciar que gracias al apoyo que hemos recibido del Gobierno del Estado de Nuevo León y de su Gobernador el doctor José Natividad González Parás, la 3a. Conferencia Internacional Regional del IICA establece un nuevo récord en los 75 años de existencia de nuestro Instituto con 500 asistentes, pero el número no es lo más importante, en términos cuantitativos, sino también cualitativos, asistió a la inauguración y a impartir una conferencia magistral, José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE y,

para orgullo también de México y del INAP, es nuestro Vicepresidente; nos acompañó también nuestro amigo Guido Bertucci, Director de la División que se encarga de los programas de administración pública en la Organización de las Naciones Unidas; asistió también desde China -como dijimos- para traer los documentos preparados por ese país y su Instituto de Administración Pública, personalmente Dai Guangqian, Vicepresidente de Administración de Personal del gobierno chino.

El hecho de que la reunión se haya celebrado en nuestro país y con la utilización del español como tercera lengua oficial, sólo para esta ocasión, porque las dos lenguas oficiales del Instituto Internacional son el inglés y el francés, permitió la asistencia de un numero muy importante de asociados, entre otros, de los institutos de administración pública de nuestros diferentes estados de la República. A guisa de ejemplo, nuestros amigos del Instituto de Administración Pública de Quintana Roo vinieron en una delegación de 50 asociados, a quienes les agradecemos mucho. También mandaron delegaciones importantes los Institutos de Administración Pública del Estado de México, Sinaloa, Hidalgo, Tabasco y Guanajuato, entre otros.

Quisiera empezar ya, con los reconocimientos, en primer término, desde luego, al señor Gobernador, expresidente del INAP y exvicepresidente para América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, quien hace tres años, nos autorizó a proponer a nuestro Instituto la candidatura de Monterrey para esta Reunión; a Michael Duggett nuestro Director General, quien aceptó con entusiasmo esta idea y nos ayudó a llevar la propuesta a través de toda esa difícil estructura científico-burocrática de nuestra Institución, porque primero tiene que ser aprobado por el Comité Científico y después llevarla al Comité Ejecutivo, en donde en ambos casos, quiero decirlo, la sola mención de que era una propuesta de nuestro ex-representante de México ante el Instituto, permitió que, con entusiasmo se aceptara y fuera secundada también por el señor Presidente Franz Strehl, quien aquí nos acompaña.

Agradezco a todos, a Franz Strehl, Presidente; a Michael Duggett, Director General, el hecho de que hayan permitido realizar este sueño que, desde hace tres años les propusimos allá en Bruselas, y a todo su personal de apoyo en el IICA, particularmente Catherine Coninckx, Veronique Fagel y Juan Cabrera, que son un ejemplo de esos principios de nueva administración pública moderna de hacer más con menos, son tres personas y trabajan como si fueran veinticinco.

Desde luego, al equipo de trabajo del Gobernador González Parás, que nos ayudó con tanto entusiasmo, a Alejandro Treviño, Carlos Almada y José Cárdenas Cavazos, Presidente del Instituto de Administración Pública de este Estado.

Por parte del INAP, a María Eugenia Ramos Francia, quien además de dar el apoyo desde el punto de vista de coordinación internacional a la reunión, actuó como enlace, muy diligente, con el Instituto Nacional de Migración para facilitar el otorgamiento de visas para aquellos participantes que nos lo solicitaron, incluso el día de ayer.

Al Secretario de la Función Pública, Eduardo Romero Ramos y a la señora Subsecretaria Guadalupe Chequer que nos acompaña, agradezco su apoyo, en todo momento, y además, la sugerencia que nos hicieron para abordar el tema "Transparencia para una Mejor Gobernanza". A todos los traductores, edecanes, choferes y personal auxiliar de este estupendo Centro Cultural. Pero sobre todo, a quienes nos hicieron el favor de asistir desde todas las regiones de México, de todas las regiones de América Latina, de América del Norte y del mundo en general, a esta Tercera Reunión Internacional Regional para la transparencia y la gobernanza, organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y que aceptaron venir desde todos estos lugares a la casa de sus amigos de México que como decimos aquí, es también su casa.

PALABRAS DE FRANZ STREHL

(PRESIDENTE DEL IICA)



Todos usamos máscaras que difieren de acuerdo con el escenario en el que estamos y dependiendo de las contingencias en las que nos situamos. En otras palabras, nosotros mismos, personalmente a veces somos más o menos transparentes ante los ojos de otros. La persona, la moral, los valores y ética, son factor crucial para determinar la conducta y el comportamiento. Los sistemas sólo son transparentes y funcionales en la medida que los desarrollan sus

constructores, y quienes detentan el poder les permiten serlo. Los valores y la ética que estos tomadores de decisiones tengan en lo personal, o como grupos, determinan las maneras específicas de pensar y actuar en tal grado de transparencia y buena gobernanza.

Los sistemas de gobernanza atraen a personalidades y actores específicos para que participen, trabajen y jueguen sus papeles dentro de ellos, ya que proporcionan los incentivos para comportamientos no deseados. La tesis básica en la construcción de reglas y estructuras, desde mi punto de vista, es que los individuos tienden a maximizar sus propios beneficios y ventajas, si tienen la oportunidad y el margen para maniobrar, lo hacen. Por lo tanto, el sistema proporciona recompensas y la oportunidad para aquellos que juegan de esa manera. Pero, como todos sabemos, no importa como se haya diseñado el sistema y que reglas se le pongan, siempre habrá oportunidades y posibilidades de generar ventajas personales que no eran la intención del sistema y que son disfuncionales y perjudiciales.

La transparencia y la buena o mejor gobernanza no sólo son responsabilidad de las instituciones, sino que también corresponden a grupos o individuos, cuya conducta esta determinada por reglas, estructuras, y contingencias, pero por otra parte en los valores y la ética individual, las maneras de pensar y sentir.

PALABRAS DE MICHAEL DUGGETT *(DIRECTOR GENERAL DEL IICA)*



México ha sido un honorable, leal y sincero miembro del IICA, me gustaría ver que todos los países en nuestro Instituto siguieran su ejemplo.

Así que permítanme decir, au revoir a México y Monterrey. Recordaremos este encuentro sobre transparencia 2006, como un gran momento en la vida de nuestro Instituto. ¡Viva México!

PALABRAS DE JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS* (MÉXICO)



En Nuevo León, este Estado de progreso, nos sentimos muy orgullosos de haber sido seleccionados como sede de este Encuentro Internacional, en el que han participado representantes de alrededor de 50 países que vuelven nuevamente los ojos hacia México y particularmente en esta ocasión hacia esta tierra, esta región del noreste de este gran país al que pertenecemos todos en la frontera con Estados Unidos, en esta capital industrial que es Monterrey.

Nos complace mucho el que ustedes hayan tenido la oportunidad, además de compartir sus ideas y sus experiencias, de haber conocido nuestra región, nuestras montañas, nuestros proyectos de modernidad para inscribirnos en un mundo de globalización y de competitividad, que hayan conocido a nuestra gente y que hayan también conocido nuestras experiencias, modestas pero comprometidas en este tema tan trascendente para la administración que es el de la transparencia.

Nosotros en Nuevo León y también todos aquellos que han asistido a esta Conferencia Internacional, habrán de llevarse percepciones y recuerdos.

Una primera percepción que quiero subrayar y por su gran relevancia, es el hecho de que gracias al esfuerzo de instituciones, de organizaciones internacionales y de gobiernos el tema de las ciencias de la administración pública, el tema de una administración eficaz al servicio de la gente, sigue presente en las agendas de los Estados nacionales, de los organismos internacionales y de las instituciones académicas.

* Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

Para quienes estamos comprometidos con las disciplinas del servicio público, con el estudio de la administración, es una gran satisfacción advertir que en un mundo tan complejo, con tantos intereses económicos, y tantos conflictos, el aspecto del funcionamiento mejor de la administración, sigue estando presente a lo largo del tiempo como una prioridad importante.

Qué bueno que una institución antigua, como lo es el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, siga cabalgando, empujando los ideales de la transformación y el mejoramiento de las administraciones para servir mejor a la sociedad.

Este Instituto que ha sabido conjuntar las visiones y las participaciones de países de distintas lenguas y de distintos continentes, está presente en el mundo activo y abordando temas innovadores e importantes como el que en estos tres días y medio de trabajo se estudió, se analizó y se planteó aquí en Monterrey.

Vemos también con satisfacción cómo hay en el Instituto y en las instituciones internacionales y gobiernos que participan, ese espíritu de fraternidad y de colaboración por encima de fronteras, de historias y de idiomas.

Esto es algo importante que debe de tener presente la humanidad, particularmente en aquellas regiones del mundo en donde se siguen dando confrontaciones que lastiman a la dignidad de la humanidad.

También advertimos que existe una red internacional y nacional de organismos interesados en el estudio de la administración, en el impulso de las buenas prácticas de Gobierno.

Nos ha dado una enorme satisfacción advertir que las Naciones Unidas, bancos internacionales de desarrollo, la OCDE y otras instituciones mundiales se dan también espacios de participación en estos encuentros.

Y vemos cómo distintos países con retos diferentes en el mundo, coinciden a la par que organizaciones internas en las naciones, como lo son estos Institutos Nacionales de Administración Pública, para también darse cita puntual en algún lugar del mundo y pasar revista de los temas prioritarios de la agenda de las ciencias de la administración y del ejercicio del poder público para beneficio de la gente.

Yo subrayo la fortaleza de nuestro Instituto Nacional de Administración Pública que también tiene ya más de 50 años de vida, y que ha logrado concitar la participación de institutos y de funcionarios locales, como se ha dado muestra aquí en Monterrey.

Y también la participación de gobiernos, de responsables de la función pública, que en el caso de México está también acreditada con la participación del Secretario y Subsecretaria de la Función Pública en México, y el interés que los Jefes de Estado, como lo mostró el Presidente de la República, Vicente Fox, le asignan a estos temas como el que en estos tres días y medio se abordó en esta Ciudad.

También quiero expresar un reconocimiento muy amplio a la comunidad académica, a los maestros, a los tratadistas, a quienes han dedicado una parte importante de su vocación y de su servicio a favor de la comunidad desde la cátedra o desde las instituciones de formación o de investigación académicas, y que han aportado aquí su conocimiento para generar una sinergia muy positiva de visiones académicas, de visiones gubernamentales, de visiones de organismos internacionales, y en este caso particular, del tema que fue abordado en Monterrey, hasta de los representantes de los medios de comunicación que juegan también un rol trascendente en el desarrollo de las sociedades.

Nos parece que el tema de la transparencia que aquí se ha abordado ampliamente, por primera vez con esta visión integral en el desarrollo de los encuentros de estas organizaciones mundiales y nacionales, habrá de dejar un legado muy importante para las naciones, para las administraciones públicas y para las sociedades.

Creo que a partir de este encuentro queda de manifiesto que la transparencia es un imperativo más de la democracia, un instrumento importante para buscar la eficacia, la eficiencia y la honestidad de las administraciones públicas.

Es una condición indispensable para que se dé una mayor vinculación entre la sociedad y los gobiernos, y que haya en consecuencia mayor legitimidad de los proyectos que se emprenden en una comunidad.

Los casos exitosos de transparencia en la administración, las tesis y las doctrinas que aquí se han postulado, habrán de integrar un macizo importante de información que una vez agregada y publicada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y por algunos países o entidades federativas, representarán una aportación importante al desarrollo de las acciones del ámbito público en las sociedades y en los países.

Espero que los recuerdos que se lleven de este encuentro sean tan gratos como los que muchos participantes se llevaron hace 16 años en otro Estado de nuestra República Mexicana, en la Ciudad de Toluca, y que el espíritu de Monterrey, que

campeó en la Cumbre Mundial para el Financiamiento del Desarrollo hace 4 años, o en la Cumbre Hemisférica del Continente, esté también presente en el universo de las ciencias de la administración, con lo que aquí se ha tratado y con lo que aquí se ha aportado a este campo importante del actuar humano.

Muchísimas gracias a todos por su presencia, les esperamos en Monterrey en el mes de septiembre del 2007, porque habremos de celebrar el segundo Fórum Universal de las Culturas.

Estoy seguro que esta energía vital del conocimiento y del compromiso humano, habrá también de renovarse en el encuentro próximo que el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas tendrá en los Emiratos Árabes Unidos.

Con esta honrosa encomienda que ustedes me dan, me es muy grato declarar hoy, 20 de julio del año 2006, formalmente clausurados los trabajos de esta Tercera Conferencia Internacional Regional “Transparencia para una Mejor Gobernanza”, una mejor gobernanza para una mejor sociedad.

PALABRAS DE YOUSEF ESSA BIN HASSAN AL SABRI* (EMIRATOS ÁRABES UNIDOS)



Señor Natividad González Parás, Gobernador del Estado de Nuevo León, doctor Franz Strehl, Presidente de IICA, doctor Michael Dugett, Director General de IICA, doctor Alejandro Carrillo Castro, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México, autoridades, queridos colegas, damas y caballeros.

En la clausura de esta Tercera Conferencia Internacional Regional del IICA, en este bello Estado de la República Mexicana, me gustaría agradecer al gobierno y al pueblo de Monterrey por su hospitalidad y excelente organización de este evento.

También tengo el honor de informarle que los Emiratos Árabes Unidos estarán patrocinando el 27º Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en Abu Dhabi, su ciudad capital, durante el mes de Julio del 2007. El Congreso se llevará a cabo por el IICA y su Asociación Internacional de Escuelas de Administración (IASIA), en colaboración con el Instituto de Desarrollo Administrativo (IAD) de nuestro país.

Nuestro Instituto publica la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* en árabe, para demostrar su apoyo y compromiso con el IICA hacia un cambio en el servicio público en la Región del Golfo. Además, me gustaría recordar que en 1995, el Congreso del IICA se realizó en Dubai.

El principal tema del Congreso del 2007 será la **Competitividad Global y Administración Pública: Implicaciones para la Educación y Capacitación**, el cual seguramente nuestros colegas intelectuales y miembros encontraran desafiante.

Como Presidente del Comité Organizador y Director General del IAD, espero tener el placer de verlos el año próximo en los Emiratos Árabes Unidos.

* Director General del Instituto de Desarrollo Administrativo, Emiratos Árabes Unidos y Vicepresidente para el Medio Oriente de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración

Revista de Administración Pública

NUEVA ÉPOCA

Instrucciones para los colaboradores

- 1) Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio. Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países. Los trabajos pueden ser entregados, para su dictamen y publicación, en español o inglés.
- 2) La dictaminación de los trabajos es de carácter anónimo y llevada a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable. Se comunicará al autor el fallo en un lapso no mayor a 6 semanas.
- 3) El autor concede a la RAP el permiso automático para que su material se difunda en antologías y medios magnéticos y fotográficos
- 4) Las propuestas de artículos para la RAP deben entregarse en dos ejemplares impresos, en papel tamaño carta por una sola cara, a doble espacio y con una extensión máxima de 30 páginas, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se podrán aceptar trabajos con una extensión mayor. también se deberá adjuntar un disco de computadora rotulado con el título del artículo y el nombre del autor o autores. Poner cada gráfica, cuadro, diagrama o figura en un archivo diferente en formato Excel o Word para Windows, indicando el lugar que le corresponde a cada uno en el texto.
- 5) El trabajo debe contar con una estructura mínima de introducción, desarrollo y conclusiones, cumpliendo con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa la usarse por primera vez en el texto.
 - b) Las notas deben aparecer numeradas y agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

Para medios impresos: nombre, apellido, Título, lugar de edición, editorial, año. (Si no es primera edición indicar el número correspondiente).

Para medios electrónicos se pondrá la dirección tal como aparece en las barras de direcciones de internet.
 - c) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo el formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno(s), los autores del trabajo deberán hacerlo explícito.

- d) Los cuadros, gráficas y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas a menos que el espacio no lo permita e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro i, ii, iii, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración.
- 7) Enviar, junto con el trabajo, la siguiente información: 1) título del trabajo, el cual debe ser breve y claro, aunque también se pueden aceptar subtítulos; 2) un resumen del artículo en español e inglés de 60 a 120 palabras, dependiendo de su extensión; 3) nombre y nacionalidad del autor; 4) Indicar máximo nivel de estudios alcanzados y los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución); 5) enviar breve currículum académico (mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones), y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo); 4) Domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor(es).

Los artículos podrán entregarse en la siguiente dirección:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal
MÉXICO
Tels. (+52 55) 50 81 26 00 exts. 4308 y 4319
<http://www.inap.org.mx/rap>

O enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección: inap.investigacion@mexico.com

- 8) La RAP se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven originales.

Revista de Administración Pública No. 113
"Transparencia para una mejor gobernanza"

La edición consta de 1,000 ejemplares, impresa en los talleres de
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Tels. 55 90 70 50, 55 79 88 05
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

Junio de 2007

Distribución a cargo del INAP