UNA TRANSPARENCIA DOLOROSA

La gestión pública de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008.

Rolando Barrera Zapata

UNA TRANSPARENCIA DOLOROSA

La gestión pública de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008.

Rolando Barrera Zapata

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080
Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978 - 968 - 6452 - 96 - 6

Toluca, México, enero de 2010

Diseño Editorial y Portada: L.D.G. Monserrat Martínez López
Fotografía de portada: http://www.mundofotos.net/foto/nostalgica/708602/fragil-gota-de-agua

Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente los puntos de vista de las instituciones que lo respaldan.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORIO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naime
PROFESIONALIZACIÓN

Omar Sánchez Lira
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

Juan José Sabines Guerrero
PRESIDENTE HONORARIO Y GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

Adriana Camacho Pimienta
PRESIDENTA

Samuel Toledo Córdova Toledo
VICEPRESIDENTE

Carlos E. Mainero del Castillo
Blanca Ruth Esponda Espinosa
Ángel René Estrada Arévalo
Hilda Jiménez Acevedo
Manuel de Jesús Villalobos García
Gabriel Enrique Bravo del Carpio
Emilio Enrique Salazar Narváez
Arturo Morales Urioste
Mario Alberto González González
CONSEJEROS

Carlos Jair Jiménez Bolaños Cacho
TESORERO

Gilberto Vázquez Rincón
SECRETARIO EJECUTIVO

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

SEDES

OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA
Av. Morelos Pte. Num. 809, 2do piso, Col. La Merced, C.P. 50080. Toluca, México.
Tel. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

DELEGACIÓN REGIONAL EN TOLUCA
Av. Hidalgo y Costilla Pte. Núm. 503, Col. La Merced, C.P. 50080 Toluca, Estado de México.
Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colin esq. Constitución de 1917 Col. La Comunidad, C.P. 54000, Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. 01 (55) 55 65 74 11 Fax. 01(55) 53 90 96 84

DELEGACION EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C.P. 56611, Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. 01 (55) 283 402 00 Fax. 01 (55) 283 403 10

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. 01 (712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL
Km. 4.5 Boulevard Turistico Ixtapan de la Sal - Tonatico, Estado de México.
Tel. 01 (721) 141 18 88

A Juanita, mi esposa, quien frecuentemente me recuerda que
la transparencia tiene límites.

Contenido

Presentación 9
Prólogo 11
Introducción 23

Capítulo I. 35
Hacia un concepto operacional de transparencia.

1.1 Usos conceptuales comunes de la transparencia. 35
1.2 Componentes para la construcción de una definición operacional de transparencia. 39
1.3 Elementos para el diseño de un índice de transparencia. 51

Capítulo II. 59
El diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México.

2.1 Tipos de información contemplados por la Ley. 60
2.2 Instancias establecidas por Ley para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información. 72
2.3 Principios, requisitos y procedimientos formales para el acceso a la información. 80
2.4 El recurso de revisión interpuesto por los particulares insatisfechos. 84

Capítulo III. 89
Los dolores de parto de la transparencia: La Ley y su órgano garante.

3.1 Condiciones que facilitaron la aprobación de la Ley. 89
3.2 Primera reforma legal: La intención de reconocer la autonomía formal del ITAIPEM. 95
3.3 Segunda reforma legal: Clarificar las reglas del juego. 104
3.4 Tercera reforma legal: ¿La corrección de un olvido? 109

3.5 Cuarta reforma legal: Por fin, la autonomía del ITAIPEM. 110
3.6 Una agenda mínima de reformas pendientes. 116

Capítulo IV. 121
La gestión pública estatal frente a la transparencia dolorosa.

4.1 Los retos impuestos por la transparencia a la gestión pública estatal. 121
4.2 La gestión de la información derivada del proceso de planeación-programación-presupuestación-evaluación. 132

Capítulo V. 149
Causas del dolor que provoca la transparencia.

5.1 La propia Ley de Transparencia 150
5.2 Las obligaciones de transparencia 151
5.3 Las solicitudes de acceso a la información. 161
5.4 La clasificación de la información. 164
5.5 Las resoluciones a los recursos de revisión. 165
5.6 La vigilancia y recomendaciones del órgano garante. 170
5.7 Los extrañamientos públicos. 174
5.8 El origen de los documentos y el procesamiento de la información. 176

Capítulo VI. 181
Contenido de una política explícita de transparencia en el Estado de México.

6.1 Premisas para el diseño de una política pública de transparencia. 182
6.2 Vinculación de la política de transparencia con la modernización administrativa. 184
6.3 Contenido y alcance de una política de transparencia para la administración estatal del Estado de México. 201

Epílogo. 215
El ITAIPEM en el escenario de los suplicios.

Anexo. 233
Cronología de los principales acontecimientos relacionados con la transparencia en el Estado de México.

Bibliografía. 235

Presentación

Esta obra deriva de la experiencia del autor como el primer Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, así como de las diferentes experiencias y retos que desafió al frente de esta Institución.

"Una Transparencia Dolorosa" se conforma por seis capítulos que buscan transmitir al lector la esencia del concepto, así como su evolución en el Estado de México. En ese sentido se expone la necesidad de contar con Instituciones que se encarguen directamente de su aplicación, así como considerar el ordenamiento jurídico que le compete para definir su campo de acción y sus limitantes. Parte de un planteamiento teórico que menciona la importancia del derecho de acceso a la información pública y en un tercer sentido de la calidad ética-moral y profesional. En tal virtud, se puede considerar que la transparencia ya sea como valor o práctica administrativa es un principio de carácter democrático, que fortalece la relación gobierno-sociedad, ya que se crean espacios de participación y consulta pública, en los cuales los ciudadanos pueden informarse y exigir la rendición de cuentas.

Si bien, la transparencia fomenta la confianza en el sector público también genera resistencia y temores en su interior, lo cual se traduce en obstáculos derivado de sistemas públicos cerrados. En tal virtud, el autor realiza una propuesta de definición

operativa, con la cual busca que la reacción de la burocracia sea positiva frente a las instituciones encargadas de velar por la transparencia.

La reflexión que nos impone la lectura de este documento, es que la Transparencia es una realidad en México y en todas las entidades federativas, pero para que forme parte de la vida institucional y que los individuos se comporten habitualmente de manera transparente, no será de manera normativa o por declararnos democráticos, esto será posible como resultado de una labor diaria, no es suficiente con tener excelentes leyes, hace falta cambiar a fondo nuestra forma de ser servidor público y de ejercer nuestros derechos ciudadanos.

En Chiapas tenemos tres años de contar con la Ley de Transparencia y ha sido el Ejecutivo Estatal quien de manera decidida ha apoyado las acciones del Instituto Local para la impresión de las leyes y su difusión en el extenso y variado territorio de la entidad, es importante destacar este esfuerzo del Ejecutivo, ya se ha puesto el ejemplo a todas las dependencias a su mando, lo que ha sido replicado por los otros poderes y sujetos obligados, y de manera significativa los municipios, destaco esto, porque en esa unidad ha sido posible construir los cimientos de la Transparencia en el Estado de Chiapas.

Sabemos que el reto es difícil como lo señala el autor en esta obra, pero es necesario emprender acciones decididas en pro de la Transparencia, y crear la cultura de honestidad que todos pretendemos a fin de tener administraciones que hagan buen uso de los recursos públicos, para que se puedan solucionar las necesidades sociales que nos apremian.

Felicito a don Rolando Barrera Zapata, por este esfuerzo editorial, sin duda se esta creando un referente de consulta, ya que la obra es novedosa y extensa, conteniendo recomendaciones las cuales son de aceptarse sus propuestas por estar fundadas y motivadas en el quehacer diario de un servidor público comprometido, por todo ello sea bienvenido este ejercicio en el que se unen la inteligencia y la experticia.

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas a 23 de febrero de 2010.

Lic. Hermann Hoppenstedt Pariente
Consejero General del Instituto de Acceso a la Información
Pública de la Administración Pública Estatal
Miembro del IAP Chiapas

Prólogo

La oportunidad que nos presenta el Mtro. ROLANDO BARRERA, se traduce en una posibilidad de entrecruzar formación, experiencia y visiones en el terreno de lo público; lo que viene a significar un encuentro que halaga, en tratándose de un profesional como él, de la Administración Pública, la Política y ahora del Acceso a la Información Pública y la Transparencia.

Las coincidencias siguen, y particularmente al corresponderme el honor de prologar un libro de la mano de un profesional; maestro, amigo y colega, que en mi punto de vista resume conocimientos, sensibilidad y experiencia que le autorizan para referenciar un tema de naturaleza y alcances complejos como la Transparencia que trasciende al Derecho de Acceso a la Información Pública y cuyo abordaje parte de tres escenarios concretos:

1. El planteamiento teórico y las referencias prácticas del tema, que hoy por hoy, resultan harto importante descifrar, describir y sistematizar en el ámbito del Gobierno y la Administración Pública de México y sus entidades federativas. Dos enfoques de suma importancia, desde luego complementarios, pero que en ocasiones, los que se han

llegado a contraponer y que resultan de las diferentes visiones, interpretaciones, costumbres e intereses.

2. El tema y título del libro "Una Transparencia Dolorosa", implica de entrada un análisis amplio y complejo por los efectos y alcances que tiene en la vida y actividad del Estado, del Gobierno, de la Administración Pública y de la sociedad. Por lo que, al hablar de Transparencia, es necesario hablar del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), de los Archivos, la Protección de Datos Personales, la Rendición de Cuentas y hasta de diversos derechos humanos, entre otros temas; en la misma línea, los ámbitos, áreas de conocimientos y espacios que ocupa el tema, nos lleva a visualizar contenidos normativo-jurídicos, políticos, económico-financieros, administrativos, tecnológicos, sociales y hasta culturales como el hecho mismo de la participación ciudadana en el quehacer gubernamental.

3. La calidad ético-moral y profesional de quien escribe sobre el tema, se convierte en un requisito sine qua non, en una condición necesaria, o más bien diría, en una condición obligada para hacerlo, en la medida de reconocer la seriedad, profundidad y alcances de un libro como el que suscribe ROLANDO BARRERA ZAPATA en torno de Una Transparencia Dolorosa. La Transparencia, por su naturaleza, desarrollo, alcances o fines, exigen de una pléyade de valores, principios y conocimientos que nuestro autor los asume como propios y los practica en su vida profesional. Por lo que celebró que nuestro autor lo sea con causa, efecto y autoridad, esto es, con su trayectoria profesional que es cimentada en el estudio, el trabajo y la propuesta; por un lado, cuenta con los estudios de licenciatura y maestría en Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de México, con el ejercicio de la docencia como profesor de tiempo definitivo, como Jefe de la División de Estudios de Posgrado y como Coordinador del Primer Curso de Especialización en Administración Estatal, en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la misma Universidad. Debemos advertir de su importante paso como instructor y ponente de diferentes universidades e institutos de administración pública, de estos, destacan los Institutos de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), del Estado de Guanajuato (IAPUG) y del Estado de Querétaro (IAPQ); por otro lado, resalta el hecho de haber desempeñado importantes cargos directivos en el sector público gubernamental, tal como el de Subdirector de Organización de la Secretaría de Administración, Subdirector Técnico de la Coordinación de Control de la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de México

y sobre todo, por haber participado como Consejero y Presidente del entonces denominado INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO (ITAIPEM, 2004-2008), ahora INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (INFOEM), órgano estatal garante de la Transparencia y del Acceso a la Información Pública Gubernamental, y hay que decirlo, como siempre ha caracterizado al Estado de México bajo la presidencia del Mtro. BARRERA ZAPATA, el ITAIPEM, se constituye en lo institucional, en uno de los primeros y más destacados órganos del DAIP en el país. De aquí dos importantes coincidencias: la primera, es la que se describe en este punto, la calidad moral y profesional de ROLANDO BARRERA ZAPATA, al hacer lo que sabe y por ello la congruencia de sus acciones; escribir y describir su experiencia en el ITAIPEM al implementar la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en una de las entidades federativas más importante de México, el Estado de México, lo que lo acredita en lo personal, como uno de los pioneros e importante protagonista en el impulso a la Transparencia y del DAIP; la segunda coincidencia en el rubro, resulta del hecho de que el que suscribe, es a la fecha, Comisionado y Coordinador de Investigación y Publicaciones de la COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO (CEIG), por lo que en mucho comparto gran parte las experiencias, preocupaciones y visiones en torno de estos nuevos y trascendentales temas que se describen dentro del contexto del Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, destaca de manera extraordinaria su permanente labor en pro de la investigación y la difusión del conocimiento, al constituirse en autor y coautor de artículos, ensayos y libros en el ámbito de la Administración Pública y la Política, como lo son la Monografía de la Administración Pública del Estado de México (1824-1984) y la Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, importantes libros que son referentes obligados para quien pretenda formarse como un sólido investigador o docente en la Administración Pública y la Política, desde luego, este libro UNA TRANSPARENCIA DOLOROSA, se establecerá como un precedente importante para todo profesional que se inmiscuya en el ámbito público-administrativo. En este mismo sentido, se constituye en un importante promotor, divulgador y formador de jóvenes talentos en materia de Transparencia y DAIP, hoy convertidos en autores, al impulsar en sus actividades docentes y en su gestión como Presidente del ITAIPEM, entre otros, los Premios

Estatales de Transparencia 2006, 2007 y 2008, de los que han derivado diversas publicaciones escritas y electrónicas patrocinadas y publicadas por ITAIPEM-INFOEM entre 2008-2009, a saber: *El Derecho a la autodeterminación informativa y su garantía en el ordenamiento jurídico mexicano, de* HIRAM RAÚL PIÑA LIBIEN,[I] *La transparencia, el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción a debate. Consideraciones políticas, jurídicas y sociales en el Estado de México, de* ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN,[II] *Fortalecer desde la experiencia: Apunte para mejorar el diseño institucional que involucre organismos estatales de acceso a la información pública, de* VICTOR S. PEÑA MANCILLAS,[III] *El Derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación, de* RIGOBERTO MARTINEZ BECERRIL[IV] *y el Derecho de Acceso a la Información y necesidad de la autonomía constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información, de* JOSÉ EDGAR MARÍN PÉREZ, José Edgar.[V] En el camino se encuentran otras publicaciones generadas por el vanguardista y ejemplar Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), como el libro El acceso a la información Pública en el Estado de México. Un Camino por Andar, de JORGE REYES PASTRANA. Estos trabajos y otros más, describen los avances, retrocesos y contradicciones del DAIP y la Transparencia en México, editados en otras entidades federativas de México; estudios que han marcado a nuestro parecer, una etapa más o un momento en su evolución y que precisan de su sistematización para evitar engorrosas repeticiones, dispersión de esfuerzos y simulaciones o dobles discursos, dando paso a la opacidad, la corrupción, la patrimonialización de la información y a la desmedida discrecionalidad administrativa, lo que puede comprobarse con el escandaloso caso vivido en Querétaro en el año 2008, al pretenderse fusionar a la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, con la Comisión Estatal de Derechos Humanos (con la subsecuente desaparición de la primera), acción le-

[I] http://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/2008/PET_2006.pdf
[II] http://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/2008/PET_2007.pdf
[III] http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_inv_001_2008.pdf
[IV] http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/6.pdf, y en http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_tesis_001_2008.pdf
[V] http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_inv_002_2008.pdf

gislativa implementada por la LV Legislatura del Estado de Querétaro, desde una *Reforma Constitucional* del 31 de Marzo de 2008, afortunadamente frenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía una *acción de inconstitucionalidad*.

Algunos estudiosos para graduar o sopesar la evolución y actualidad del DAIP y la Transparencia, han considerado que en su desarrollo se han dado cinco momentos: Un primer periodo es el que antecede al año de 1977; el segundo momento inicia a partir de ese año y llega hasta el año 2000 (se reforma el Art. 6º de la CPEUM y se adiciona "el Derecho de Acceso a la Información será garantizado por el Estado"); el tercer momento inicia en el año 2000, cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó por primera vez que el derecho a la información debía ser entendido como una garantía individual (etapa en la que se preparó el terreno para la creación de una legislación secundaria en la materia, en el 2002: *la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; a partir de la aprobación de la misma Ley podemos hablar de un cuarto momento en el que los estados de la República, comenzaron a crear sus propias disposiciones estatales. Además, en el ámbito Federal se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y poco a poco surgieron instancias similares en el ámbito estatal-local; la aprobación de dicha reforma, en julio de 2007, marca el inicio del quinto momento, con el que México cumple a plenitud con sus compromisos internacionales y al hacerlo incluso se coloca en algunos sentidos a la vanguardia mundial". [VI]

Como ya lo señalaba, gracias a los trabajos, estudios de caso, experiencias y sistematizaciones realizadas o auspiciadas por los órganos estatales garantes del DAIP, como lo muestran de manera destacada ROLANDO BARRERA ZAPATA, en Una Transparencia Dolorosa y también, el coahuilense VICTOR S. PEÑA MANCILLAS, en Fortalecer desde la experiencia, que en una serie de estudios de caso estatales, muestran el estado del arte en la materia y que vienen a integrar, en mi perspectiva, un sexto momento o el de aplicación extendida del DAIP y la Transparencia "nacionalmente" en los estados, y que parte de la aplicación del DAIP y

[VI] En PEDRO SALAZAR UGARTE. "Nota Introductoria", y en PEDRO SALAZAR UGARTE y PAULA S. VÁSQUEZ SÁNCHEZ. "Reforma al Artículo 6º de la Constitución Mexicana: contexto normativo y alcances interpretativos", en SALAZAR UGARTE, Pedro. **El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias**. UNAM–IFAI. México, 2008, p. XVI y pp. 45 a 47. Las cursivas son nuestras.

la Transparencia en los términos de la reforma al Art. 6º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, generándose cuatro aspectos relevantes:

a. La unificación de criterios, características, principios y procedimientos.
b. El reconocimiento de los órganos garantes del DAIP, como órganos constitucionales autónomos. De lo que deviene la posibilidad de decidir plenamente e imponer sus resoluciones.
c. La reinterpretación y extensión de sus funciones y facultades, dentro de las cuales destacan las "sancionadoras" o de "dientes".
d. El establecimiento de un catálogo de sanciones y responsabilidades concretas por la no entrega de información pública, o en sus alcances, por establecer trabas diferentes.

Etapa o momento que ROLANDO BARRERA la definiría como la "del dolor de la transparencia a la transparencia del dolor" y en la que juegan o deberían jugar un papel relevante las dos culturas involucradas en la gestión e implementación del DAIP y la Transparencia: a) La cultura de los Servidores o Funcionarios Públicos, y b) la cultura ciudadana de la participación.

Por lo que puedo decir, que la obra que tengo el honor de prologar, titulada *Una Transparencia Dolorosa. La gestión pública de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*, constituye por sí misma, un importante aporte para la construcción del régimen o sistema de acceso a la información y la transparencia pública nacional, particularmente en la definición del sexto momento o de la implementación. El autor señala que su trabajo es producto de cuatro años de vida institucional del ITAIPEM (2004-2008), a nuestro parecer, diríamos, de toda una vida profesional desarrollada en la Academia y en la Administración Pública mexiquense, que se concreta en cuatro años como Presidente en el ITAIPEM, al poner en marcha un conjunto de prácticas y experiencias, con los subsecuentes éxitos y fracasos; que como consecuencia han traído consigo, el hacer realidad para los ciudadanos del Estado de México, un Derecho Fundamental (DAIP). En la crónica se significan avances en el DAIP, la Transparencia y en la Protección de los Datos Personales, ello a pesar de que muchos analistas le anticipaban una vida temporal, transitoria o pasajera, y le negaban alcances definitorios en la acción pública, lo cierto es que no contaron con el arduo trabajo de muchos ciudadanos comprometidos y la muestra de ello se da con la reiterada reforma constitucional al Art. 6º constitucional que de entrada le da permanencia e institucionalidad al elevar el DAIP a Derecho Humano Constitucional Fundamental, más

tarde, con la interpretación de la SCJN alcanza el rango de Garantía Constitucional (individual y grupal), estableciéndose, entre otras cosas, la obligatoriedad de los sujetos obligados de entregar la información pública solicitada por los particulares, sin quedar posibilidad alguna de que la autoridad pudiese negarse a entregarla, en tal caso, serían sujetos de responsabilidades públicas, con las subsecuentes sanciones. En el precedente, no se desconoce, como lo indica ROLANDO BARRERA, que la Información se encontraba bajo el monopolio exclusivo del Gobierno, pero a raíz de las presiones sociales y el accionar del "Grupo Oaxaca", se da el parte aguas para que en el Congreso de la Unión se procediera a la discusión y aprobación de la LFTAIPG (entra en vigor el día 12 de Junio de 2002). A partir de entonces "un dolor de cabeza para los gobernantes", al decir, de RICARDO UVALLE BERRONES, expresión que a la postre dará título a este libro, por lo que en el recuento de esta publicación encontramos:

Que en su *primer capítulo* se habla de cuestiones conceptuales y semánticas de la Transparencia, lo que permite al autor definir a la transparencia de la siguiente manera, "La transparencia es una relación entre sujetos colectivos: el gobierno y la población" lo que implica que, para tener éxito, esta se debe dar tanto a favor de la burocracia como a su contraparte, la ciudadanía, en respeto a su Derecho de Acceso a la Información Pública. Importante en el capítulo introductorio son los elementos para definir tanto la Transparencia como el Derecho de Acceso a la Información, a saber: Primer elemento: la existencia de información significativa. Esto es la existencia de evidencia documental de un hecho o circunstancia antigua o, como afirma BENJAMÍN CORTES LOZANO, Información es "el registro de ideas, intenciones, hechos y sentimientos";[VII] el Segundo elemento: la accesibilidad de la información o Acceso a la Información a cualquier persona. Para alcanzar la accesibilidad, el autor resalta: el resguardo y conservación de la información; la creación de facilidades de acceso y su difusión; y los medios, mecanismos, instancias y demás instrumentos que permitan el acceso a los documentos.

[VII] Para mayor información al respecto Véase, BENJAMÍN CORTÉS LOZANO. **El Municipio. Información y Gestión**. FUNDAp-IAPQ-SIGHO-CONACYT-LII Legislatura del Poder Legislativo de Querétaro. Querétaro, México, 2001, p. 21. **Centros de Documentación e Información. Bases para su operación en Municipios**. IAPQ-SIGHO-CONACYT. Querétaro, México, 1998, p. 3, "documento es lo que se documenta", y lo documentado es "un mensaje probatorio sobre soporte tangible".

El *capítulo segundo* hace una descripción amplia y detallada de cada una de las instancias que la legislación estatal estableció con la finalidad de garantizar el respeto irrestricto al ejercicio del derecho de acceso a la información, así como para que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones de transparencia y con la protección de datos personales. No se soslayan las dificultades que se enfrentaron para la puesta en marcha de tales instancias.

El tercer capítulo, hace referencia a la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México* (aprobada en marzo, publicada el 3 de abril y puesta en vigencia el 2 de mayo del 2004) y a su órgano garante, el ITAIPEM. Al efecto se describen y analizan las diversas reformas aplicadas a la Ley Local de Transparencia, ello sin descartar la importancia e implicación de los sucesos que dieron vida a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, y se resalta la *Ley de Transparencia de Jalisco*, la que lo ubica como el primer Estado en poner en marcha una ley de esta naturaleza. Dentro de las reformas aplicadas, destacan: Primera reforma legal (12/04), con la intención de reconocer la autonomía formal de ITAIPEM y enfrentar los obstáculos normativos y administrativos para iniciar su operación con la debida autonomía presupuestal; Segunda reforma legal (29/12/06), para clarificar las reglas del juego, de las que destaca, el hecho de que los particulares al ejercitar su Derecho de Acceso a la Información, puedan solicitar información ante los sujetos obligados o interponer sus recursos de revisión, a través de los medios electrónicos ó Internet; Tercera reforma legal (1/02/07): ¿La corrección de un olvido?, que tiene como finalidad el incluir como parte de la información de oficio de la Cámara de Diputados los "Informes y cuentas públicas que por disposición legal deben de entregar las entidades públicas estatales y municipales al Poder Legislativo y que hayan sido revisados por la Legislatura"; Cuarta reforma legal: Por fin la autonomía del ITAIPEM (24/07/08), en cumplimiento del segundo transitorio de la reforma al Art. 6º de la CPEUM, del 20/07/07, jugando un papel relevante el "Catálogo de Buenas Prácticas" preparado por el IFAI-CIDE y con ello, alcanzarse la Autonomía Constitucional del ITAIPEM como órgano garante de la Ley de Transparencia en el Estado. Condición legal que les permitió resolver varias cuestiones, entre otras: el manejar sus recursos con plena autonomía de gestión, para imponer sin cuestionamientos su autoridad en todo el territorio del Estado de México, por lo que, en concordancia a la denominación del ITAIPEM, se agregó "y Municipios"; también se alcanza mayor certidumbre y seguridad jurídica en las resoluciones dictadas en los recursos de revisión, como el hecho mismo de poder aplicar, en caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia o de falta de garantía,

la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Dentro de los pendientes jurídicos o reformas por realizar, el autor destaca: 1) La necesidad de que el ITAIPEM-INFOEM tenga atribuciones ya no sólo de vigilancia, sino de revisión de la clasificación que hayan hechos los sujetos obligados; 2) La de agilizar determinadas respuestas por parte de los sujetos obligados; 3) La atribución que debe de tener el ITAIPEM-INFOEM, así como su pleno, para poder obligar a cualquier sujeto obligado a sistematizar y ordenar la información; 4) La necesidad de precisar legalmente que el ITAIPEM-INFOEM, tiene facultades y atribuciones para conocer, atender y resolver quejas y denuncias que presenten los particulares por la mala atención recibida en alguna ventanilla de las unidades de información o por el incumplimiento de alguna obligación legal, independientemente de que sea o no procedente un recurso de revisión.

En el *capítulo cuarto* se valora y caracteriza la gestión pública estatal y las condiciones que en su momento presentaba la Administración Pública Mexiquense (estatal y municipal) frente a sus obligaciones de Transparencia. Aunque hay que precisar que el Gobierno del Estado de México, aún sin existir en lo particular una Ley de Transparencia, ya venía teniendo algunas prácticas inducidas en la materia, lo que derivaba entre otros, del Programa de Simplificación Administrativa, implementado en 1993, por la Secretaría de la Contraloría. Algunos de los fines y objetivos por alcanzar con la Transparencia de la Gestión Pública, era el facilitar el cumplimiento de sus obligaciones para con los particulares y evitarles costos excesivos, por lo cual, las dependencias y organismos auxiliares, deberían realizar proyectos de simplificación, en especial en lo referente a la ampliación de plazos y de horarios de atención al público, la precisión de costos y lugares para efectuar el trámite correspondiente. En este apartado, el proceso de planeación-programación-presupuestación-evaluación, juega un papel determinante (ejemplo: la obligación de difundir indicadores de gestión y resultados alcanzados).

En el *capítulo quinto* se subrayan "los temores, malestares y dolores" sufridos por las burocracias gubernamentales mexiquenses a raíz de la obligación de cumplir o "de deber cumplir" con la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información, lo que nos representa un régimen, como otros casos, en resistirse al cambio, como lo

señalaría el publi-administrativista español, ALEJANDRO NIETO GARCÍA[VIII] o la patrimonialización de la Información, al decir de SERGIO LÓPEZ AYLLÓN.[IX]

El capítulo final o sexto, plantea la necesidad de instrumentar una Política Estatal de Transparencia, o lo que viene a significarse como unas verdaderas Políticas Públicas de Estado que trasciendan trienios y sexenios; vistos como políticas e instrumentos que permanezcan y por ello se institucionalicen, y desde luego, que vayan más allá del sólo hecho de cumplir "por cumplir" la Ley, esto es, que coadyuven en la construcción de un verdadero espíritu de "servicio" o "cultura del servicio público" e impulse la modernización del Estado, del Gobierno y de las Administraciones Públicas. Retomando afirmaciones de ROLANDO BARRERA, nos anticiparíamos al deseado encuentro de dos nuevas y sólidas culturas: la burocrática y la ciudadana.

Acompañan esta última parte: un epílogo o la vida y papel jugado por el ITAIPEM en la implementación de la Transparencia y el DAIP (en sus primeros cuatro años) y finaliza con un anexo o **Cronología de los principales acontecimientos relacionados** con la transparencia en el Estado de México; considerando el capítulo segundo y estas dos últimas descripciones, encontramos otra feliz coincidencia, ya que el que suscribe, a principios del mes de febrero de 2010, publicará por la Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAp), un libro denominado Origen, desarrollo y Defensa constitucional y legal del Derecho de Acceso a la Información Pública en Querétaro. Que presenta un estudio de caso y por ello, describe un periodo de Gestión y Defensa Jurídica del DAIP y del Órgano Garante del Acceso a la Información en Querétaro.

[VIII] Véase a ALEJANDRO NIETO. **La organización del desgobierno**. Ariel. España, 1984. Extraordinario libro que ya rebasa más de 40 reediciones-actualizaciones y que de manera magistral describe las críticas líneas de un gobierno que no se conoce y se desconoce si consideramos su origen y naturaleza. También en su extraordinaria obra-tratado, en ALEJANDRO NIETO GARCÍA. La Burocracia. El pensamiento burocrático. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1976, p. 941. Que al revisar la "Burocracia de transición" identifica el "modelo transicional que se caracteriza por su resistencia al cambio. Fenómeno fácilmente explicable por el temor de los individuos a perder el puesto que se ha apropiado". Situación a la que se enfrentan en el enfoque del DAIP los funcionarios o servidores públicos al obligárseles a entregar información pública.

[IX] SERGIO LÓPEZ-AYLLÓN. "La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Datos Personales?", en PEDRO SALAZAR UGARTE. **El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias**. UNAM–IFAI. México, 2008.. Op. Cit., p. 19. Quien se refiere a una visión patrimonialista de la documentación administrativa [Información Pública].

Quiero agradecer y reconocer en este espacio académico, la oportunidad y complicidad de mi dilecto amigo y colega en el impulso de la Administración Pública Local, ISIDRO MUÑOZ RIVERA, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México y Vicepresidente del INAP México, por su comprometida y probada vida profesional a favor de las Administraciones Públicas de México, y por la lealtad solidaría con los profesionales y científicos de la Administración Pública, la Política y el Derecho, al apoyarlos de diversas maneras, ejemplo de ello ésta y otras tantas publicaciones más. En la oportunidad, no puedo dejar de señalar a destacados compañeros y amigos, quienes profesionalmente han respaldado a nuestro autor, me refiero a GUILLERMO HARO BELCHEZ, quien como ex presidente del IAPEM y Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en el pasado inmediato, desplego permanentes esfuerzos en la promoción y fortalecimiento de la Administración Pública Estatal; también hay que destacar la importante presencia profesional de la siempre testigo de calidad, la Mtra. MARÍA DEL PILAR CONZUELO FERREYRA, cómplice entrañable.

En mi calidad de Comisionado y Coordinador de Investigación y Publicaciones de la CEIG-Querétaro, así como la de Editor en Jefe de FUNDAp, anticipo un éxito editorial, que desde luego compartirá la Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, que colabora en la edición.

Como corolario, confieso con satisfacción, que el libro nos ofrece una amplia experiencia con sus muchas posibilidades para aplicarse en el ámbito de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública Estatal, la que construida teóricamente, ha sido aplicada "en la práctica" con éxitos significativos, lo que de entrada le da a esta publicación un sello de alcances seguros y muestra que el puente que une la Administración Pública, la Política, la Tecnología y el Derecho a la Sociedad, está justamente en la Transparencia y el Acceso a la Información.

José Rodolfo Arturo Vega Hernández
Comisionado de la CEIG-Querétaro

Introducción

I

Hoy día, jurídicamente hablando, la transparencia y su correlativo derecho de acceso a la información, han cobrado carta de naturalización, como parte de la forma de organización política de nuestro país. A pesar de voces que auguraban un rápido y rotundo fracaso de la transparencia, a la que veían como una moda pasajera, copiada de países extranjeros, ajena a la idiosincrasia de nuestros conciudadanos, lo cierto es que el fundamento constitucional que se logró en poco tiempo, constituye una garantía de su permanencia formal. En cinco años, la transparencia, el derecho de acceso a la información, aunado a la protección de datos personales pasaron a formar parte del texto constitucional mexicano, muestra de su valor jurídico y de su importancia social.

Pero el asunto no es exclusivamente jurídico o circunscrito a normas legales. Se requiere trabajar para construir una cultura de transparencia en la burocracia, sobre todo la alta y media, constituidas por los servidores públicos quienes son los que toman las decisiones en las organizaciones

públicas, y otra cultura del acceso a la información en los ciudadanos para que sean ellos los que exijan la transparencia y vigilen que los gobiernos cumplan con sus obligaciones en la materia.

Éste es el binomio que le da sentido a la transparencia, en tanto una nueva manera de relacionarse la autoridad con el ciudadano. Ésta nueva manera es una expresión de la mayor responsabilidad de un gobierno que actúa democráticamente, dispuesto a rendir cuentas y de una sociedad que se corresponsabiliza con su gobierno, siendo más participativa, más informada y más crítica, dispuesta a exigir cuentas a sus autoridades.

El camino hacia la transparencia de las organizaciones gubernamentales no ha sido fácil. Ha estado lleno de obstáculos, de malos entendidos, animadversiones y de franca oposición por algunos grupos, personas o hasta instituciones. Algunos de ellos bien intencionados y de buena fe, bajo el supuesto de que la transparencia menoscabaría alguno de sus derechos. Otros, más aviesos, la vieron como una real amenaza a sus prácticas patrimonialistas y clientelares con las que han conducido los asuntos públicos bajo su responsabilidad, temerosos de que la discrecionalidad con la que han manejado dichos asuntos, fuese vista por todos y, en consecuencia, estuviesen sujetos tanto al escrutinio público como al juicio social y, ahora sí, tendrían que rendir cuentas a sus mandantes.

Las dificultades se pueden explicar por dos evidentes motivos. El primero es que, generalmente las burocracias públicas son cerradas, referenciadas hacia ellas mismas. La cultura burocrática prevaleciente impone el manejo de los asuntos con secrecía y confidencialidad. Se defendía, en variados casos, la percepción de que los asuntos públicos eran sólo del interés del gobierno y de unos cuantos profesionales de diversas ramas que estaban preparados e iniciados para su comprensión y manejo. Reflejo objetivo de esta percepción lo era, y sigue siendo en todo caso, el uso de lenguaje especializado y técnico, deliberadamente estructurado para disuadir su comprensión por cualquier persona, más aún cuando no tiene conocimientos especializados.

La apertura de la información, cuando se da, es provocada por presiones sociales o por el interés de grupos poderosos, incluyendo desde luego, a los medios de comunicación. Los gobiernos, hasta hace poco, tenían prácticamente el monopolio de la información, decidiendo a discreción qué de ella se divulga, en qué términos se hace, cuándo y cómo, y qué impacto se desea causar en la sociedad con la información difundida. Hoy día, los avances tecnológicos en materia de información

y telecomunicaciones han quebrado tal monopolio gubernamental, pero subsisten los valores y prácticas de ocultamiento de información y de la opacidad en algunas áreas o asuntos públicos, más allá de lo dispuesto por la ley.

El segundo motivo o razón que explica la opacidad gubernamental, lo es el hecho de que son pocos los ciudadanos interesados en los asuntos públicos, aún los que tienen que ver con su vida cotidiana. En la medida en que la transparencia se vuelva una demanda social exigida por organizaciones de diversa naturaleza, en esa misma medida los gobiernos deberán verse constreñidos a dar atención a dicho reclamo social y abrir la información correspondiente. Esto significa que las burocracias públicas gubernamentales, por sí mismas, no van a abrir su información. Aún con la obligación legal que ahora tienen, tal mandato no es suficiente para que, por sí, se cumpla debidamente. Es necesaria la fuerza demandante de la sociedad organizada para que la información se haga disponible.

Es en éste contexto en el que nos proponemos hacer varias consideraciones sobre el proceso de institucionalización que ha seguido la transparencia y el "dolor" que ha causado, tanto en las propias burocracias y sus gobernantes, como en la sociedad que ha tenido que aprender una nueva forma de relacionarse con sus autoridades. Nos referimos particularmente a la experiencia institucional en el Estado de México de mayo de 2004 a julio de 2008, período de la vida del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM).

II

La puesta en marcha de la transparencia, en efecto ha provocado temores, primero, y dolores, después. Ésta es precisamente la línea que sigue el presente libro. En él se hace una combinación de consideraciones conceptuales y formales sobre la transparencia en la medida en que se reseña la forma y el modo en que se manejó por la burocracia estatal y lo que significó, en el estado de México en particular, su puesta en marcha, formalmente, en mayo del año 2004.

La experiencia en el estado de México está llena de contrastes, de claroscuros, manifestación de una pugna soterrada, oculta, subyacente en los esfuerzos que hicieron los grupos hegemónicos detentadores del poder político desde hace varios lustros, por evitar o al menos limitar al máximo, los alcances del derecho de acceso a la información y minimizar las obligaciones de transparencia.

Los temores se debieron a que en ese tiempo era un tema prácticamente privativo de algunos especialistas, tanto en el quehacer burocrático como en los claustros académicos. En tal sentido afloró el temor a lo desconocido, pero también el temor a lo conocido, es decir, al hecho de que el desorden administrativo en muchas áreas pudiera salir a flote, exhibiendo las carencias o hasta las conductas inconvenientes, ajenas al interés público y a la legalidad.

Debo reconocer que las ideas y opiniones contenidas en éste libro son de carácter personal. Con ello quiero decir que no es producto de un proceso de investigación riguroso que siga el método tradicional para tal efecto. No tiene pretensiones teóricas, aunque aborda una propuesta de definición operativa en su inicio. Más bien contiene apreciaciones sobre las reacciones de la burocracia frente a una nueva institución y cómo se fue adaptando a ella. Se cobija en la perspectiva que da el tiempo respecto de una actividad institucional que se desarrolló durante cuatro años y en la que intervino profesionalmente quien esto escribe. En tal sentido, el libro es "tendencioso", porque refiere explícitamente las opiniones personales del autor. En verdad es un ejercicio de mi derecho de expresión libre, aunque lo he procurado hacer con la concomitante responsabilidad con la que cualquier derecho debe ser ejercido. Sigue la costumbre que me he impuesto desde hace varios años de dejar plasmadas, por escrito, las vivencias, experiencias y aprendizajes que me han dejado algunas tareas que se me encomendaron realizar en la burocracia de la administración pública del Estado de México.

Es por eso que, en muchos sentidos, éste trabajo carece de imparcialidad, y es así porque el autor se desempeñó, durante los cuatro años que abarca el horizonte temporal de éste mismo trabajo, como el primer Consejero Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM), órgano garante creado por la Ley. En efecto, las apreciaciones, juicios de valor y demás consideraciones que se plasman en éste ensayo, dan cuenta de la experiencia personal, las vivencias, los éxitos y fracasos que se enfrentaron en la etapa de arranque de una nueva institución que, bien a bien, no fue comprendida por todos, incomprensión manifiesta en los escasos medios de que fue dotada y que le obligó a limitar su ámbito de actuación y a cumplir con lo básico de su mandato legal.

Desde luego que gran parte del quehacer institucional durante éste período se puede consultar en los informes anuales correspondientes; no obstante, éste no es un informe. Me tomo la libertad de expresar mis opiniones y juicios de valor, fuera del estricto ámbito de los informes institucionales, los que por cierto, me tocó personalmente elaborar. Estoy convencido que documentar el nacimiento de la trans-

parencia estatal, es en sí mismo un ejercicio de transparencia. De alguna manera éste libro pudo haberse titulado: Del dolor de la transparencia a la transparencia del dolor.

Pero la parcialidad de la que se habla no juega a favor de alguien, ni dentro ni fuera del gobierno. La parcialidad es hacia la convicción con la que el autor se desempeñó respecto de la necesidad de aplicar la Ley sin distingos, puesto que de otra forma la objetividad y la confianza de la sociedad en el ITAIPEM, se vería seriamente dañada, en perjuicio de la propia ciudadanía.

Así, el propósito de éste libro no es otro que dejar constancia escrita de lo que fueron los primeros cuatro años de vida institucional del ITAIPEM, de las dificultades que enfrentó su trabajo, dentro y fuera del propio Instituto, y de los signos dolorosos que percibió, particularmente en los niveles medios y superiores de la burocracia estatal, como resultado de su actuación.

Como ya se afirmó, el dolor fue la divisa distintiva que prevaleció en éste período cuatrienal. El dolor correspondió tanto al aprendizaje que implicó la puesta en marcha de una nueva institución que trabajaría a contrapelo de las prácticas prevalecientes en la tradicional cultura burocrática, más evidente, como ya se dijo, en los niveles altos y medios de la propia administración, puesto que la baja burocracia, según se percibió, no presentó ninguna resistencia a la posibilidad de difundir información y de respetar el acceso de toda persona a ella, como ante casos y circunstancias específicas en las que la información debería hacerse pública, en virtud del mandato legal, y cuya publicidad traería juicios sociales desfavorables, sobre todo de algunos medios de comunicación independientes, para las autoridades gubernamentales.

Pero como se hace con todo padecimiento que causa dolor, quien lo sufre procurará eliminarlo si es posible o llevarlo a su mínima expresión utilizando algún medicamento apropiado o, por otra parte, tratará de acostumbrarse a él. Metafóricamente hablando esto es lo que ha sucedido, hasta ahora, con la transparencia y el derecho de acceso a la información: se ha procurado “sacarle la vuelta” a la Ley, ya de manera irresponsable y hasta cínica, o utilizando algún subterfugio legal que haga tortuoso el acceso, y con ello, se disuada al solicitante de ejercer su derecho hasta sus últimas consecuencias.

Falta mucho para que exista una verdadera cultura de la transparencia en la gestión pública y para que se respete plenamente el derecho de acceso a la información,

como una garantía individual. Para que ese tiempo llegue, la sociedad debe aprender a ejercer y exigir su derecho y su respeto a él (derecho que no se ejerce, derecho que se pierde) y debe asumir y ejercer, organizadamente, un papel de mayor vigilancia a sus autoridades gubernamentales. Ésta no es una tarea sencilla o de corto plazo. Se requiere decisión y perseverancia. Se necesita asumirlo como un resultado de una consolidación de nuestra vida democrática.

III

La óptica bajo la cual se aborda el contenido del texto es el de la gestión pública. En tal sentido éste es un libro sobre administración pública; no es de derecho, ciencia política, sociología u otra ciencia afín. Referencias a categorías de estas disciplinas se hacen cuando es estrictamente necesario para comprender algún asunto o problema. Interesa dejar evidencia de la reacción que provocó la transparencia en las administraciones públicas del Estado de México, durante sus primeros cuatro años. No es un libro en el que se analicen o critiquen las bases jurídicas, aunque se hacen recurrentes menciones al contenido normativo. Interesa el ser, no el deber ser. La referencia a éste último es eso, una referencia solamente. Creemos firmemente que la consolidación de la transparencia no es un asunto de leyes, con todo y lo importante que son. Más bien, es la suma de la voluntad política del gobernante y la voluntad de la sociedad, aunado a la realización de un trabajo diario y sostenido por la administración pública y de sus mecanismos de gestión.

Aunque las ideas y ejemplos que aquí se plasman han tenido en mente básicamente a la administración estatal, se hacen alusiones a otros ámbitos de gobierno, fundamentalmente el municipal, así como a otros poderes y órganos autónomos, cuyas realidades administrativas no son muy diferentes, para efecto de los temas que nos ocupan.

El trabajo se divide en seis capítulos y un epílogo. El primero trata de los usos de los conceptos de transparencia y acceso a la información. Con todo lo importante de estos usos, a la fecha se hace necesario disponer de una definición operacional, es decir, contrastable en la realidad empírica, del concepto transparencia. En éste capítulo se hace un primer ejercicio de operacionalización del concepto, mismo que podrá enriquecerse tanto con la aplicación del índice a casos concretos, como con observaciones futuras que puedan hacer los interesados en el tema.

El asunto fundamental que se desarrolla en el capítulo segundo se refiere al “arreglo” institucional contemplado en la Ley, para que el derecho de acceso a la infor-

mación se ejerza fácilmente, además de la existencia de instancias responsables de vigilar que efectivamente ese derecho no sea nugatorio y sea respetado. Ello requiere que los particulares reconozcan los tipos de información contenidos en la Ley, así como los medios de impugnación a su alcance.

El capítulo tercero aborda las modificaciones que sufrió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (anteriormente) y Municipios (ahora), mediante cuatro reformas a su texto, a efecto de irla adecuando para una operación más eficaz, por una parte, y para ponerla a tono con las reformas constitucionales del país, realizadas en el mes de julio de 2007. En este mismo capítulo se trata de los cambios que sufrió el órgano garante en el Estado de México, hasta conseguir su plena autonomía, resultado precisamente de las reformas al artículo sexto constitucional, sin hacer necesariamente un análisis de las reformas de julio de 2008, la cuarta reforma de la Ley.

El contenido del capítulo cuarto gira alrededor de una valoración de las características de la gestión pública estatal y las condiciones que prevalecen frente a sus obligaciones de transparencia. Se subraya la importancia del proceso de planeación-programación-presupuestación-evaluación, como eje generador de información significativa de la gestión pública, base de la transparencia.

El capítulo quinto da óbice para reseñar los temores, malestares y dolores que han causado, en las burocracias gubernamentales, el tener que cumplir con las distintas obligaciones de transparencia y la necesaria garantía para respetar, y aún promover, el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

En el capítulo sexto y último, se analiza si existe en verdad, una política estatal en materia de transparencia, que vaya más allá de solamente cumplir (parcialmente) con los mandatos de ley y que refleje un firme compromiso de las autoridades gubernamentales para abrir su gestión al escrutinio público y estar dispuestos a aportar elementos informativos que permitan la evaluación de su desempeño por parte de la sociedad. Desde ahora afirmamos que no existe y que es urgente diseñarla y ejecutarla en beneficio de nuestra vida democrática. En tal sentido, se hace énfasis en la urgencia de diseñar una política explícita de transparencia que trascienda el mero cumplimiento formal de la ley y se transforme en un verdadero instrumento de modernización de la gestión pública estatal. En el mismo sentido se tratan los medios y formas con los que se puede ir edificando las renovadas culturas que

requieren estas nuevas instituciones democráticas: la nueva cultura burocrática y la nueva cultura ciudadana. Es así como éste capítulo se puede considerar como la parte prescriptiva del trabajo, en tanto aspiración y meta a lograr.

Se concluye con un Epilogo en el que se plasman las valoraciones sobre la trayectoria del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM), los problemas y limitaciones que enfrentó y el papel que jugó en sus primeros cuatro años de vida institucional antes de lograr la plena autonomía constitucional.

El orden en la presentación de los temas no necesariamente cancela la posibilidad de que el lector pueda abordar directamente alguno de ellos sin menoscabo de su comprensión. No siguen estrictamente un orden lógico, por lo que su lectura se puede hacer de forma independiente unos de otros.

La bibliografía utilizada y generalmente referida en las citas de pie de página no es muy abundante, no obstante se incluye al final del libro un mayor número de referencias bibliográficas con el ánimo de servir de orientación en la búsqueda de información sobre el tema.

Espero que el contenido del libro sea de interés no solamente para los que están preocupados por lograr la institucionalización de la transparencia y el irrestricto respeto al derecho fundamental de acceso a la información y a la protección de los datos personales que obran en archivos gubernamentales, sino a todos aquellos interesados en mejorar el desempeño de la administración pública o, para ser más precisos, de las administraciones públicas en nuestro país. De tal suerte que el libro se pensó no para los especialistas o iniciados en tales temas sino para un público más amplio, es decir, para todos aquellos interesados en vigorizar nuestras instituciones democráticas, en fortalecer la actuación de la ciudadanía frente a sus autoridades y en exigir cuentas de su actuación a los gobernantes.

IV

Dos aclaraciones son pertinentes. A partir del funcionamiento del nuevo Consejo (Pleno) del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en agosto de 2008, el acrónimo del mismo fue cambiado a INFOEM, según se advierte en la página electrónica respectiva. Dado que el contenido de éste trabajo se refiere al período 2004-2008, en el que se usó

el de ITAIPEM, es éste último el que se conserva a lo largo del mismo. Cuando se usa la expresión Ley de Transparencia o simplemente Ley (con mayúscula), se refiere a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, antes de su reforma en julio de 2008.

El título del libro y la línea de desarrollo que sigue, me lo inspiró una magnifica conferencia magistral que impartió el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, a propósito de la segunda semana estatal de transparencia, realizada en la ciudad de Toluca, en mayo de 2007. En su intervención afirmó que la transparencia puede ser un "dolor de cabeza" para los gobernantes.[1] En ello no le falta razón, la transparencia es dolorosa.

Es mi obligación reconocer la importante contribución que hicieron, sin saberlo, para que éste libro pudiera existir, a todos con quienes colaboré en el ITAIPEM, durante el período de mi encargo como consejero Presidente. Cuando digo colaboradores utilizó la palabra apelando a su pleno significado mismo que, desafortunadamente, no lo puedo aplicar a todos los que allí trabajamos durante esos cuatro primeros años.

También es de reconocerse el esfuerzo de un gran número de servidores públicos, muchos de ellos anónimos, quienes con su convicción por la transparencia y su compromiso institucional, apoyaron las tareas del ITAIPEM y contribuyeron a que en las dependencias donde laboran o laboraron, se percibiera la realidad cotidiana del respeto al derecho de acceso a la información.

Estoy en deuda con muchas personas. Mencionaré a algunas de ellas, ofreciendo disculpas anticipadas por las omisiones involuntarias.

Deseo agradecer las apreciaciones que sobre el texto original expresaron los integrantes del comité editorial del Instituto de Administración Pública del Estado de México, encabezado por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Sus opiniones favorables fueron determinantes para que éste trabajo viera la luz en forma de libro.

[1] Uvalle Berrones, Ricardo, "Diseño de una política pública de transparencia para las administraciones estatales", en Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, Memoria de la Segunda Semana de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Toluca, 2007, pág. 26.

No puedo pasar por alto, bajo ninguna circunstancia, hacer mención de la evidente voluntad, compromiso y dedicación manifiesta cotidianamente en el servicio público, de Eduardo Segovia Abascal quien fungió como secretario de la Contraloría estatal al inicio de la vida institucional del ITAIPEM, y cuyos apoyos fueron muy útiles para empezar un trabajo nuevo en la administración estatal. La oportunidad que me brindó previamente, prácticamente sin conocernos, de colaborar con él estrechamente y de expresar mis puntos de vista, sin cortapisas, respecto de los asuntos que me encargó, fue muestra de su amistad y lealtad, que me sentí honrado en corresponder. Le deseo el mejor de los éxitos en las tareas que ha emprendido fuera del gobierno, aunque sigue trabajando para el gobierno.

Muchas de las ideas plasmadas en éste texto fueron discutidas y comentadas previamente con mi compañera de profesión, de aula, de oficina y amiga de muchos años ya, María del Pilar Conzuelo Ferreyra (años de bregar juntos para cambiar un poco la faz de la administración pública), particularmente aquellas cuestiones que requerían alguna interpretación de la Ley. Le agradezco, como siempre, su desinteresada contribución y le reconozco su agudeza y el sentido práctico con el que plantea los problemas y que obliga a la reflexión, aunque no siempre concordemos en los planteamientos.

El inicio de las tareas de transparencia en el gobierno del estado, requirió de un aprendizaje sobre la marcha y de discernir cuestiones que, al principio, no estaban muy claras. Eduardo Segovia y María del Pilar Conzuelo facilitaron que ese aprendizaje fuera más rápido. Mi reconocimiento para ellos, nuevamente.

Hago patente mi agradecimiento al Dr. Rodolfo Vega Hernández, actualmente fungiendo como consejero ciudadano de la Comisión de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, por haber aceptado prologar la obra. Su persistente labor a favor de la divulgación del conocimiento jurídico y publiadministrativo, desde hace muchos años, es digna de reconocimiento y encomio.

Reconozco, en todo su valor, el compromiso asumido por Isidro Muñoz Rivera, Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), para que éste libro viera la luz. El IAPEM, bajo el liderazgo de su Presidente y Consejo Directivo, continúa siendo un inapreciable espacio de reflexión académica y de actualización profesional para muchos servidores públicos. Desde luego que éste reconocimiento se extiende para su eficaz equipo de colaboradores y para su directora editorial Adriana Bazán Trousselle.

Así como a la Lic. Adriana Camacho Pimienta, Presidenta del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas por sumarse a la coedición de la obra en el marco de colaboración interinstitucional y, particularmente, al Lic. Hermann Hoppenstedt Pariente, Consejero General del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas y miembro del Instituto de Administración Pública de dicha entidad, por la presentación de la misma.

Desde que mi tiempo está dedicado prioritariamente a la investigación y a la redacción de textos, gracias al eufemismo de la "remuneración recibida con motivo de la acumulación reconocida (litigiosamente) de antigüedad en el servicio público", he podido percatarme, con mayor intensidad, que las condiciones que crea una familia para que dicha actividad intelectual pueda realizarse sin muchos sobresaltos, son fundamentales. Agradezco a Juanita, mi esposa, a quien dedico el libro, por todo su apoyo y generosidad manifiestos cotidianamente, y a mis tres hijos, Rolando, Diana Samantha y Eduardo Alberto, por comprender, o por lo menos aceptar a regañadientes, que su padre se pase largo tiempo frente a la computadora, compitiendo con ellos por su uso.

Muchos han colaborado para que éste libro haya salido venturosamente de la imprenta, pero su contenido es única y exclusivamente responsabilidad de quien lo escribió. No podía ser de otra forma. Por lo tanto, la asumo plenamente desde ahora.

Rolando Barrera Zapata

Ciudad típica de Metepec, Estado de México,
noviembre de 2009.

Capítulo I
Hacia un concepto operacional de transparencia.

1.1 *Usos conceptuales comunes de la transparencia.*

El concepto de transparencia empezó a ser usado y apreciado a principios de la década de los noventa, del siglo XX. En México, la aparición de Transparencia Mexicana y su encuesta periódica sobre la corrupción de trámites gubernamentales, contribuyó a la familiaridad del concepto y a su uso.

Parecería, no obstante, que el concepto de transparencia, referido a una de las condiciones deseables de la actuación de toda autoridad gubernamental, se ha utilizado más de forma metafórica, que con el rigor conceptual que requiere una categoría de análisis. Esto no es desdeñable, sin embargo, solamente de esta forma un concepto puede ser introducido en el colectivo popular, más allá de sus usos teóricos o disciplinarios o profesionales.

Habrá quien establezca que la transparencia es una característica de algunos objetos cuya constitución está hecha de tal manera que permite ver a través de ellos con más o menos claridad. Otros se referirán a la transparencia como la característica de la personalidad de un individuo que actúa sin doblez, de frente a los demás y dispuesto

a manifestar sus opiniones y puntos de vista o de justificar su conducta en algunos aspectos. En el ámbito de las organizaciones, la transparencia tendría otros significados de más alcance, rebasando sus aspectos físicos o de personalidad de sus integrantes.

En efecto, la transparencia en las organizaciones, se le ha dado distintos significados, sobre todo cuando se privilegia los propósitos, intenciones o fines de ella. Así por ejemplo, es común que se le vea como un medio para combatir la corrupción en la medida en que las conductas anómalas salen a flote y pueden ser juzgadas públicamente. Por otra parte, se ha visto a la transparencia como parte de un código de conducta, obligatorio para todos los miembros de una organización, quienes por ese simple hecho deben comprometerse a actuar con honradez, probidad y lealtad, so pena que la violación a estos principios éticos, le causen perjuicio.

En otro sentido, transparencia tiene la connotación asociada a la idea de publicidad, en los dos significados que le damos generalmente a este vocablo: uno, que debe ser del dominio público, es decir, conocido por todos; y otro, que corresponde a un acto gubernamental que le dé validez mediante su publicación oficial.[2]

Ciertos juristas han querido ver a la transparencia como un derecho que tienen los particulares frente a sus gobiernos. En este sentido confunden transparencia con derecho de acceso a la información, éste sí es una garantía individual consagrada en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma en julio de 2007.

Otros jurisperitos han confundido el derecho de acceso a la información con el derecho de petición, éste sí más antiguo y reconocido en el texto constitucional. No debe existir tal confusión sencillamente porque son dos derechos distintos. Baste mencionar que el derecho de petición no está regulado por ninguna ley reglamentaria y su plazo de respuesta (a la petición) no es de un tiempo estrictamente

[2] "En el contexto de la sociedad global de la información, las frases "dominio público", "contenido público" y "bien público global", son intercambiables". Vid. Longworth, Elizabeth (moderadora), **The Role of Public Authorities in Access to Information: The Broader and more Efficient Provision of Public Content**, Nueva Zelanda, 18 de julio de 2000, pág. 3.

determinado, como sí lo es el del derecho de acceso a la información. Por otra parte, el derecho de petición, como su nombre lo indica, le permite a quien lo ejerce solicitar o "pedir" a la autoridad que haga algo o deje de hacerlo, y ésta podrá contestar en el sentido que juzgue conveniente. En cambio el derecho de acceso a la información, el particular solo puede solicitar información documental, la que se le entregará incondicionalmente en términos de Ley.

Algunos otros han querido ver a la transparencia como equivalente de la rendición de cuentas. Craso error. La transparencia es condición necesaria más no suficiente para que exista la rendición de cuentas. Pero el elemento sancionador de la propia rendición de cuentas es esencial para su existencia. Si no existe la posibilidad formal y material de que un funcionario sea sancionado, una vez que se determine su responsabilidad, entonces no se puede hablar de una verdadera rendición de cuentas.[3]

Otros usos la identifican como condición para el crecimiento y desarrollo económicos, toda vez que las transacciones dentro del proceso de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, deben ser claras y asequibles para la mayor parte de los actores económicos, a fin de evitar excesivos costos por esas transacciones. La transparencia, en esta dimensión, minimizaría lo que los economistas neoclásicos han dado en llamar las asimetrías de información.[4]

Por otra parte, como ha sucedido con otros conceptos (descentralización, democratización, globalización, por ejemplo), el de transparencia se le ha investido de connotaciones subjetivas que han conducido a su sobre-valoración y a suponer que la transparencia es la gran cualidad o una panacea para los males de la burocracia o de aquellos que provienen de la irresponsabilidad de los gobernantes.

En efecto, mucho del atractivo del concepto transparencia es su significado en positivo, antinómico, por cierto, del otro concepto de opacidad. La transparencia

[3] Para revisar una amplia clasificación de los tipos de rendición de cuentas y de su relación con la transparencia, se puede consultar el artículo de Jerry L. Mashaw, "Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad", en John M. Ackerman (coord.), **Más Allá del Acceso a la Información**, Siglo XXI, México, 2008, págs. 119-173.

[4] Una amplia explicación de esta idea se encuentra en: José Ayala Espino, **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado**, Miguel Angel Porrúa-Facultad de Economía, UNAM, México, 1996, págs. 167-176.

tiene connotaciones éticas (honradez, ausencia de hipocresía, responsabilidad ante los demás, entre otros), políticas (rendición de cuentas, ejercicio democrático del poder, autoridades responsables, entre otros), administrativas (lucha contra la corrupción, generación y apertura de la información, sistematización, entre otros), jurídicas (derecho a la información, garantía de acceso a la información, clasificación de cierta información, entre otros) y económicas (mayor competitividad, menos asimetrías de información, menores costos de transacción), pero en pocos casos estas connotaciones ayudan a la comprensión de este concepto, de ahí su uso con excesiva liberalidad.

Esta sobre-valoración condujo a muchos, los más optimistas, a suponer que con la transparencia de la gestión pública, prácticamente se iba a saber todo lo referente a los asuntos públicos, la corrupción tenía que salir a flote y la transparencia debía acabar con ella, además de que las autoridades iban a estar permanentemente vigiladas por los ciudadanos. Esta expectativa, desde luego, pecaba de ingenua.[5]

Común se ha vuelto el discurso utilizado por las autoridades gubernamentales que se refiere e invoca a la transparencia. Hoy día es políticamente correcto referirse a la transparencia como compromiso, estrategia, lema de campaña, fin de un gobierno, estilo de gobernar, convicción histórica, condición democrática, entre otros. De hecho, el Poder Judicial de la Federación lo usa como su lema institucional: el poder de la transparencia. Así, la transparencia se ha alineado al cúmulo de virtudes que constituyen la prédica de los gobernantes, configurándose como un valor deseable de la gestión pública, junto con otros como la legalidad, legitimidad, eficacia, racionalidad, equidad.

Pero ninguno de estos usos y significados son suficientes para determinar la esencia de la transparencia. Ni la idea de un vaso de cristal o de una persona franca y abierta, o de una organización experta en publicidad o en relaciones públicas, ni siquiera un gobernante dispuesto a rendir cuentas satisfacen un significado riguroso de transparencia. Es necesaria una definición operacional que facilite la constatación empírica del concepto y permita determinar, en verdad, qué autoridad es transparente o está actuando con transparencia.

[5] Un texto orientado en esta dirección lo es el de Juan Lozano y Valeria Merino Dinari (comps.), **La Hora de la Transparencia en América Latina. El Manual Anticorrupción en la Función Pública**, Granica, Buenos Aires, 1998.

Sabido es que una definición operacional es una construcción conceptual derivada de una desagregación lógica de variables que permiten identificar condiciones, características y referentes empíricos, es decir, observables, verificables y eventualmente sujetos a medición, ponderación o estimación, útil en la comprobación del conocimiento riguroso. Las definiciones de este tipo, ofrecen la ventaja de facilitar su contrastación con la realidad, en tanto sirven como una especie de "tipo ideal," el que, mediante el diseño de adecuados instrumentos de recopilación de datos, establecería el grado de transparencia de cualquier institución en la que se aplique como herramienta metodológica.[6]

Veamos a continuación como se identifica un concepto operacional de transparencia, referido a la gestión pública.

1.2 *Componentes para la construcción de una definición operacional de transparencia.*

Lo primero que debemos reconocer para tal propósito, es el hecho de que transparencia es un modo de relacionarse entre autoridades gubernamentales y los gobernados, entre gobernantes y ciudadanos. La transparencia es una relación entre dos sujetos colectivos: el gobierno y la población. Esto significa que no existe la transparencia cuando es sólo para la propia burocracia, excluyendo a los ciudadanos. Además de ser **una relación**, la transparencia es una **obligación** para las autoridades gubernamentales, cualquiera que sea su ideología o proyecto político. La contraparte de esta obligación, desde el ámbito del ciudadano (en realidad, de cualquier persona), lo es el derecho de acceso a la información.

Esta relación que implica una obligación legal, se puede caracterizar por la existencia (o inexistencia) de dos elementos fundamentales: a) la información; y b) la facilidad para su acceso por cualquier persona. La metáfora de un vaso de vidrio que contiene agua puede ser útil para entender la importancia de estos dos elementos. La característica del cristal, a condición de que se pueda ver a través de él, representa la accesibilidad a su contenido. Este último, el contenido, representa la información documental que da cuenta de la actuación de la gestión pública. El que el agua se pueda observar a través del cristal, no la hace por ese hecho un agua

[6] Cfr. Hernández Sampieri, Roberto, et. al., **Metodología de la Investigación**, McGraw-Hill, México,

limpia. La accesibilidad puede ser un incentivo para la "limpieza" de la gestión pública, pero no la produce en automático. En contraparte, si el agua es limpia pero el vaso no es de cristal, costará trabajo saberlo de otro modo. Claro que tanto el vaso como el agua pueden estar más o menos limpios o sucios.

Vayamos detallando los significados y contenidos de estos dos elementos.

Primer elemento: existencia de información significativa.

El dejar evidencia documental de un hecho o circunstancia es de antiguo. El primer material utilizado como soporte de documentos fue la cerámica. Las excavaciones arqueológicas de lugares antiguos han resultado en hallazgos de fragmentos de cerámica que contienen información sobre asuntos, normas, prácticas, hechos históricos y demás. Al conjunto de esos fragmentos se le conoce como "óstraca", plural del vocablo griego para concha, tejuela. Las inscripciones de los óstraca solían hacerse con tinta y podían contener una sola palabra o muchas líneas o columnas.

Sin información no hay transparencia. La existencia de información derivada del quehacer gubernamental, en cualquier área, de la actuación de la gestión pública y de los propios administradores públicos, es condición necesaria, aunque no suficiente, para hablar de transparencia. La información como elemento esencial para la transparencia no solo se constituye con datos, con todo y lo importante que son. La información va más allá. Son datos significativos y con significado. El significado de los datos, es decir la información, aporta a la comprensión y entendimiento de quien los revisa o analiza.[7]

En su quehacer diario, la administración pública genera grandes cúmulos de información. El simplemente llenar un formato exigible para la realización de un trámite, que puede ser para solicitar un servicio o para cumplir con una obligación, es una acción generadora de información. En el formato se consigna el nombre del solicitante, su domicilio, ciertas características exigibles para valorar su condición

[7] Sartori afirma que "la información por sí misma, no lleva a comprender las cosas". Propone distinguir analíticamente entre subinformación (cuando la información está incompleta y pierde significado) y desinformación (cuando se distorsiona la información y conduce al engaño). Cfr. Sartori, Giovanni, **Homo videns, la sociedad teledirigida, Punto de Lectura**, México, 2005, págs. 96 y 97.

de solicitante, por ejemplo, si pide una beca para su hijo en edad escolar, seguramente le pedirán el ingreso de los padres, el promedio de aprovechamiento escolar, el nivel socioeconómico de la familia, además de los datos propios de la escuela, grado, entre otros. Visto así, el formato es información, ya que nos da un entendimiento y comprensión de las condiciones de vida del solicitante y de su hijo, además de sus méritos escolares. Dicha información, contrastada con los requisitos de asignación de las becas, permitirá a las autoridades educativas decidir si se le asigna o no la beca al solicitante. Desde luego que previamente a su solicitud, el padre o madre tuvo que informarse de las normas, requisitos, plazos, procedimientos y demás del programa de becas escolares y cumplir sus condiciones para tan sólo aspirar a que se le asigne una de ellas.

Pero este es solo el primer nivel de información, aquella que se deriva de las relaciones cara a cara entre autoridad y ciudadanos. Nos da luz sobre un caso particular, nos indica si se cumplieron los requisitos exigibles y si se le otorgó o no la beca al solicitante. Por cierto, los interesados en las becas debieron haber encontrado fácil y oportunamente la información necesaria y suficiente para poder llenar su solicitud y cumplir los requisitos establecidos. Esta también es información que genera la administración pública y que sirve para que el proceso de interacción se realice sin contratiempos.

Existe un segundo nivel de información que se produce a partir del análisis del conjunto de datos que se encuentran en el total de las solicitudes recibidas y cuyo tratamiento supone varias modalidades de análisis. Por ejemplo, el número total de becas asignadas por nivel escolar, por zona o región, por sexo del alumno, por el nivel socioeconómico declarado, por aprovechamiento, entre otros. En este caso la información aparece agregada en su totalidad, pero también desagregada por criterios específicos. Esta es una información que si bien no está dirigida al público, sí puede verse para el consumo de los administradores educativos que le sirve para fundar sus decisiones, reorientar sus programas o simplemente valorar el cumplimiento de las metas trazadas. Es lamentable, no obstante, que con todo lo útil que resultase un tratamiento básico de la información, muchos responsables de programas no vislumbran dicha utilidad y carecen de esta valiosa información.

De hecho, esta información debería ser resultado de la existencia y manejo de registros administrativos, algunos de los cuales están contemplados en disposiciones jurídicas y, por ende, existe una obligación de integrarlos y mantenerlos actualizados. Tal es el caso, por ejemplo del registro estatal de trámites o el registro estatal

de planes y programas, para el caso del Estado de México. No obstante, hay otra serie de información que, o no se registra como tal (ejemplos: fraccionamientos, apoyos económicos a deportistas) o que se empezó a integrar o actualizar a partir de presiones sociales por la información (ejemplos: guarderías concesionadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, contratos de publicidad de los gobiernos).

Pero la generación de información no se agota en este nivel. Un tercero podría ubicarse como aquella información que es producida, ya no por un simple formato ni por la suma estadística de diferentes variables, sino por un proceso deliberado de investigación evaluativa que aportaría elementos de juicio para determinar el valor del programa estatal de becas, dentro del cual se ubica la información de la que hemos dado ejemplos.

En efecto, la evaluación del programa va más allá de la mera apreciación subjetiva del administrador respecto del funcionamiento y resultados del programa. La evaluación se adentra a contestar preguntas respecto del impacto que produce en los grupos sociales o beneficiarios, a quienes va dirigido: ¿Los alumnos becados mantuvieron o mejoraron su desempeño académico?, ¿la beca contribuyó a una menor deserción escolar?, ¿los criterios de asignación permiten que las becas lleguen a los alumnos de las zonas más deprimidas? Estas y otras preguntas, acordes con los objetivos que pretende cumplir un programa de esta naturaleza, solo pueden ser contestadas con el auxilio de la investigación evaluativa, realizada por los propios administradores del programa o por agentes externos.

Como fácilmente se puede apreciar, la información se va haciendo más compleja en la medida en que su generación requiere mayor rigor metodológico. La pregunta que es pertinente formular es: ¿Está obligada una administración pública a generar toda esta información?. Nosotros pensamos que sí, por dos razones muy claras: primera, porque dicha información es resultado de la gestión diaria de la dependencia, organismo u oficina que tiene atribuciones al respecto, ha recibido recursos públicos presupuestales para cumplir sus cometidos y la ley le impone actuar con eficacia, eficiencia, legalidad y oportunidad. Segundo, porque tiene la obligación legal y ética de rendir cuentas, significando esta expresión ofrecer razones, argumentos, evidencias y motivos por los que se actúa de cierta manera y de los resultados, efectos o impactos que ello produce.

No obstante, esto no significa que exista una obligatoriedad jurídica (por lo menos no para todos los casos) para generar la información que convencionalmente hemos identificado como de segundo y tercer niveles. La buena administración indicaría que es ventajoso generarla, pero se insiste, no hay una obligación jurídica para hacerlo, por lo menos hasta ahora. ¿Debería haberla?, en algunos aspectos sería deseable que la hubiera a efecto de asegurar la generación de información con mayor calidad. Legislaciones en materia de transparencia, como lo es el caso del Estado de Chihuahua, por ejemplo, establecen la obligación a cualquier servidor público estatal de documentar su actuación y dejar evidencia de ella. No es potestativo, es una obligación.

Y esta es precisamente la segunda característica de la información: su calidad. No es suficiente con generar documentos, como evidencia de la gestión pública. Esto es desde luego, muy importante. Pero también lo es toda aquella información que aporte significado al trabajo gubernamental. Bajo esta premisa, la calidad de la información se puede identificar con lo siguientes elementos característicos: claridad, sencillez, oportunidad y actualidad.

Claridad y sencillez apuntan al contenido y significado de la información. Cuando este logra su finalidad de ofrecer información entendible, pertinente para el fin que se propone y asequible para cualquier persona, independientemente de su condición social o económica.

Debemos reconocer que la mayor parte de la información que genera una burocracia gubernamental no está pensada ni está hecha para el público. Por lo regular es información que se produce y consume en diversas instancias administrativas y generalmente se utiliza un lenguaje formal y técnico, propio de la jerga de los burócratas inmersos en esas funciones. A lo sumo, dicha información puede ser procesada por las áreas de comunicación social que dan contenido a mensajes que pueden estar dirigidos al gran público y que se preparan en un lenguaje simple, entendible para todos. Si este es el caso, mucha de la información divulgada se elabora para vender una imagen, una idea o un producto, todos del interés gubernamental de que se aprecien de cierta forma, con elementos que no necesariamente reflejan realidades administrativas, políticas o sociales, o con información de primera mano.

Hay que advertir que la claridad y sencillez pueden estar reñidas con grandes cantidades de información, las que por su volumen, en realidad hacen difícil extraer

un significado. Mucha información no es necesariamente sinónimo de transparencia: Lo contrario parece ser cierto: entre más información esté disponible, sin orden ni congruencia, la opacidad es lo que prevalece.[8]

Lo anterior se puede ilustrar con un típico y recurrente mensaje gubernamental, materia de diversos medios de difusión: la creación de empleos. Los gobiernos generalmente difunden el número de empleos creados, antecedidos por un compromiso para su creación por parte de la propia autoridad, dando la impresión que ellos fueron los que los crearon. En realidad, los empleos que se hubiesen creado lo fueron por la actividad de los sectores privado o social (cuando hablamos de empleos formales) y no precisamente por decisión gubernamental. De hecho, regularmente los empleos creados por el propio gobierno, referidos al número de plazas abiertas en un tiempo determinado, es información que no se difunde con mucha profusión.

En este mismo orden de ideas, la estructura y el lenguaje utilizado para difundir la información, es un factor relevante. Si en verdad se quiere facilitar el acceso a la información, debe evitarse el uso de expresiones demasiado elaboradas, impregnadas de tecnicismos o de la jerga propia de especialistas y procurar mensajes comprensibles para el común de las personas. Lo mismo sucede con el uso indiscriminado de acrónimos sin detallar el significado de las siglas, suponiendo que todos las conocen.

Los esfuerzos que se han hecho en otras latitudes, el gobierno español, por ejemplo, de establecer un mínimo de normatividad obligatoria que regule el estilo de las expresiones oficiales, usadas en cualquier medio de comunicación, apunta en el sentido de sencillez, accesibilidad y comprensión por todos, del lenguaje gubernamental en cualquier materia.

Las características de actualidad y oportunidad están referidas a los tiempos en que se dispone de la información, tanto en su contenido como en su accesibilidad.

[8] A este respecto Jonathan Fox habla de dos tipos de transparencia: la clara y la opaca. La primera aporta al entendimiento, en tanto la información es precisa y clara. La segunda lo oculta en un gran cúmulo de información poco entendible. Cfr. Fox, Jonathan, “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en John M. Ackerman (coord.), **Más Allá del Acceso a la Información**, Siglo XXI, 2008, págs. 191-198.

Sin duda esta característica es muy relativa, pero es deseable que la información sea consecuente con los períodos de tiempo para los cuales fue hecha y no refleje retrasos, impuntualidades o ausencias.

Segundo elemento: accesibilidad de la información.

El segundo elemento para integrar un concepto operacional de transparencia lo es la accesibilidad de la información a cualquier persona. No es suficiente, aunque sí es indispensable que exista información que sea evidencia del trabajo gubernamental y que la información sea de calidad. Es necesario, para realmente hablar de transparencia, que existan las condiciones para su fácil acceso. Dichas condiciones básicas las analizaremos a continuación.

Cuando se habla de accesibilidad, la referencia inmediata es a otras personas, ajenas a la organización de la que se esté hablando (o también a personas dentro de la organización misma, aunque esto restringe el alcance de este referente). Son los demás quienes valoraran la existencia o no de la transparencia. Son otros los que harán uso del derecho de acceso a la información, distinto por cierto al concepto de transparencia, como un medio para requerir información documental cuya disponibilidad y facilidad de acceso, darán efectivamente la medida de transparencia. De allí la importancia de esta otra condición.

La accesibilidad a la información, para efectos de la definición que se aborda, se caracteriza mediante tres referentes objetivos: resguardo y conservación de la información; la creación de facilidades de acceso y su difusión, independientemente que medie o no, algún interés específico por parte de alguna persona, respecto de dicha información. Veamos los detalles.

Para el resguardo y conservación de la información, los archivos y su manejo adecuado, juegan un papel primordial. Tradicionalmente los archivos se han clasificado en archivos de gestión, los que contienen todos aquellos documentos que corresponden a asuntos no concluidos, independientemente del tiempo que haya transcurrido; los archivos de concentración, los que resguardan todos los documentos de asuntos ya concluidos y que se conservan para su posible consulta futura; y los archivos históricos, que se conforman con aquellos documentos que formaron parte o dan cuenta de hechos significativos que merecen ser preservados como parte de la memoria colectiva de una sociedad.

En los tres casos, se trata que el archivo no sea un mero lugar físico de resguardo documental, por muy bien que se conserven dichos documentos. Más bien, el archivo, sobre todo el de concentración, debe ser una instancia para un buen manejo documental que implica, básicamente, la recepción ordenada y regulada de los documentos, su debida clasificación y catalogación, su resguardo y conservación, así como criterios claros para su depuración y eventual destrucción de los mismos.

La importancia del archivo se hace más significativa puesto que las evidencias documentales del trabajo de la administración o de cualquier autoridad gubernamental, son precisamente todas aquellas que se hayan producido, sin restricciones de tiempo o de espacio. Así, si un archivo no cumple sus funciones de un buen manejo documental, que esencialmente pretende que los documentos se conserven y sean de fácil acceso, entonces se estaría faltando a una condición elemental para hablar de transparencia. No se trata de tipificar a la transparencia por el tratamiento de un caso particular, solamente. Si bien podemos valorar la transparencia (o la opacidad) a partir de casos específicos, la transparencia como cualidad de la gestión pública, debe observarse integralmente como tal, a partir de la existencia de condiciones que la institucionalicen, a fin de que no sea una mera expresión de voluntad personal de alguien o de una actuación excepcional o esporádica, en ciertos casos.

Desde luego que un manejo eficaz de un archivo es un paso crucial para facilitar el acceso a los documentos. Si no sabemos qué documentos se han generado, con qué finalidad, quién los tiene a su cuidado y de qué naturaleza es la información que contienen, sin duda no habrá facilidad para el acceso a tales documentos y no se cumpliría esta condición de la transparencia.

La facilidad del acceso a la información documental la podemos categorizar bajo dos dimensiones: La existencia de información que permita identificar, a su vez, aquella similar que esté bajo el resguardo de la autoridad gubernamental correspondiente, por una parte, y la existencia de mecanismos administrativos, informáticos o de otra índole que permitan disponer de la información requerida, sea de manera física o por medios electrónicos, con la seguridad de que esa es la información que obra en archivos y que es la misma que se ha generado por la propia autoridad.

Para el primer componente (el saber que tipo de información posee la autoridad), la posibilidad de que se divulguen los catálogos de expedientes que obran en los archivos, podría ser un medio adecuado para tener una idea de la información ge-

nerada. La posibilidad de hacer obligatoria la creación de registros administrativos y difundir las características de la información que contienen, sería una ayuda para que el gran público conozca qué tipo de información se genera y resguarda.

En otras palabras, la facilidad de acceso empieza por difundir la información que se tiene y en qué condiciones se encuentra, respecto de su tratamiento. Si bien no toda la información es susceptible de incluirla en un registro administrativo, buena parte de la gestión diaria de una oficina, organismo o dependencia, se plasma en asuntos que son susceptibles de incluirlos en registros administrativos.

En este mismo orden de ideas, se podría pensar, si se encuentra algún mecanismo de obligatoriedad para integrar los registros administrativos que correspondan, pensar en un gran registro de registros, una especie de *inventario general de registros administrativos*, es decir, en un concentrado de todos los registros administrativos del gobierno, cuyo acceso sea fácil y sea un primer paso para la consulta o solicitud de información. Es más, aún sin la obligatoriedad de su integración, se podría iniciar con un ejercicio para inventariar todos los registros actualmente existentes, por cada una de las dependencias estatales o municipales, si fuese el caso, bajo parámetros de identificación comunes y luego proceder a su divulgación. Esto sería, para ilustrar, dar facilidad de acceso a la información, sobre todo a aquellos que no están familiarizados con todo el quehacer gubernamental, la mayoría de personas, por cierto.

Por lo que corresponde a los medios, mecanismos, instancias y demás instrumentos que permitan el acceso a los documentos, los podemos dividir en dos tipos, convencionalmente: los que requieren la presencia física del interesado y los que permiten el acceso vía medios electrónicos. Eventualmente se puede dar una combinación de los dos tipos, pero esta condición no cancela la clasificación propuesta.

Para satisfacer la primera posibilidad, hay experiencias en la habilitación de módulos de información y atención al público, que si bien operan para informar de trámites, requisitos, localización de oficinas y datos oficiales de servidores públicos, tales módulos no dejan de ser instrumentos de información que deben ser apoyados para que cumplan sus funciones de mejor manera. La existencia de centros de documentación y de información, ya sean generales o sectoriales, abiertos al público, en donde puede solicitar información oficial y documentos editados por el gobier-

no, que generalmente se prestan para consulta in situ, son también medios adecuados para facilitar el acceso, a pesar de las limitaciones con las que funcionan.

La obligación legal que tienen las unidades de información en el Estado de México de disponer físicamente de los documentos en el sitio u oficina de la propia unidad, para el caso de que la información no se difunda a través de una página electrónica, en la práctica pocos la cumplen, aunque es muestra de lo idóneo que es el disponer de un lugar específico para consulta de información.

Por lo que corresponde a los medios electrónicos mediante los cuales se puede facilitar el acceso a la información, hay que reconocer que estos van cobrando cada vez mayor importancia, aunque desafortunadamente esta importancia no se ha correspondido con una mejor calidad del instrumento.

En todo caso, los medios electrónicos de acceso se pueden habilitar en sus dos modalidades: para consultar información directamente o para solicitarla por esta vía, si es del interés de la persona. No nos referiremos a la otra posibilidad real ya que en muchos casos, en los que un particular puede desahogar trámites por vía de Internet, es un hecho que va más allá de la idea de transparencia, tal y como la estamos argumentando, aunque se debe reconocer que esta modalidad cumple con las condiciones de la transparencia.

Respecto de la primera modalidad, es cada vez más frecuente que los gobiernos diseñen y mantengan información de su quehacer en páginas electrónicas, las que pueden ser consultadas por Internet. Si bien en muchos casos dicha información presenta carencias que la hacen de baja calidad o, aunque se dice que está disponible, en realidad la información nunca se encuentra (los sitios en permanente construcción dan la medida de lo frustrante que esto puede resultar), no deja de ser un medio más o menos accesible para encontrar información.

Por otra parte, prácticamente todas las leyes de acceso a la información (genéricamente hablando) en México, hacen obligatoria la difusión de información vía Internet como un medio eficaz de facilitar el acceso a la información, salvo para aquellos municipios con población menor a 70,000 habitantes, tal y como lo dispuso el artículo tercero transitorio del decreto que reformó el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que estableció el plazo de un año, hasta julio del 2008. La ley de la materia identifica a este tipo de información como información pública de oficio y es obligación difundirla con sen-

cillez, oportunidad, "usabilidad" (facilidad de acceso)[9] y mantenerla actualizada. No es el caso referirnos aquí al cúmulo de deficiencias manifiestas en este tipo de información, cuando existe, pues su calidad casi siempre no satisface las expectativas y demandas sociales.

Otro medio electrónico que cada vez cobra mayor relevancia es el conjunto de sistemas informáticos, que operan en Internet y que le permiten prácticamente a cualquier persona, presentar solicitudes de acceso a la información a cualquier sujeto obligado en el ámbito federal o locales en los que está operando, desde cualquier punto del territorio nacional. Con ello se logra, por lo menos en las entidades federativas que han hecho disponible tal servicio, el ideal del acceso a la información: que cualquier persona, desde cualquier lugar, en cualquier tiempo, solicite cualquier información que quiera.

Por último, consideraremos que una adecuada clasificación de la información respecto a la determinación de las instancias competentes para tal fin, es decir, los comités de información y en última instancia las resoluciones del órgano garante, es condición para facilitar el acceso y no disuadirlo innecesariamente. En efecto, cuando un sujeto obligado clasifica la información estableciendo su naturaleza de reservada o confidencial, si su decisión no se funda y motiva en la ley y las normas que de ella derivan, es decir, que invoque disposiciones jurídicas específicas y ofrezca razón de los motivos y circunstancias que le llevan a clasificar la información, entonces en realidad está obstaculizando el derecho de acceso a la información. Toda clasificación de información es un límite para su acceso. Si este límite se establece con dolo o negligencia, se está obstaculizando el acceso, además de la violación a la ley de la materia que ello implica.

Así entonces, con estos elementos estamos en condiciones de adelantar una definición operacional de transparencia, útil para valorar qué tan amplia puede ser la brecha existente entre el discurso y la realidad, entre el mandato jurídico y la cotidianeidad administrativa de una organización, entre el ser y el deber ser.

[9] Los conocedores expertos que aplican este concepto estiman que para encontrar información en una página electrónica, el usuario no debe dar más de dos clic para obtenerla. Cuando se tienen que dar más de dos, la página carece de "usabilidad".

A manera de resumen, anotemos los elementos constitutivos de la definición propuesta, partiendo de aquellos que son más abstractos que otros, procediendo, acto seguido, a identificar los elementos más concretos para que su debida articulación nos permita llegar a la definición que se pretende.

En primer lugar, transparencia requiere de la existencia de evidencias documentales respecto del desempeño y trabajo de la gestión pública. Dichas evidencias no se agotan en la generación de formatos o escritos. En variados casos se requiere un procesamiento elemental de los datos que den origen a información, ya sea agregada estadísticamente o de carácter cualitativa como resultado de un análisis inicial. Además, la información debe cumplir con condiciones mínimas de calidad: actualidad, oportunidad, claridad y sencillez, por lo menos. Este es el primer ingrediente de la transparencia: la existencia de evidencias documentales generadas o resguardadas por la gestión pública institucional, que contenga información de calidad, en términos de oportunidad, actualidad, claridad y sencillez.

No es de sorprender la necesidad de que las autoridades gubernamentales se interesen en la información y estén dispuestas a invertir tiempo y recursos en lograr que se sistematice, ya sea en medios manuales tradicionales o, lo que es deseable, mediante el diseño y aplicación de sistemas informáticos que sean sustentados por bases de datos idóneas que faciliten tanto el procesamiento de la información como su recuperación y su seguridad.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en su artículo 30 fracción V, contempla la obligación de que todos los sujetos obligados aprueben un programa anual para la sistematización y ordenamiento de la información que generan o que resguardan, en ejercicio de sus atribuciones. Desde luego que la sistematización de la que habla la Ley, no solo permitirá cumplir con la obligación de integrar la información pública de oficio, sino que también servirá para responder a solicitudes de acceso y, lo más importante, será un medio útil para mejorar el trabajo diario de la dependencia correspondiente.

El segundo componente es la accesibilidad de la información, lo que se puede corroborar empíricamente con la existencia de archivos ordenados y debidamente manejados y protegidos, por un lado, y con las facilidades de acceso a dicha información de manera presencial o a través de medios electrónicos. En ese componente se vinculan estrechamente la transparencia y el derecho de acceso a la información, el que claramente se distingue de la primera.

Con tales elementos, la transparencia se puede definir como la cualidad de la gestión pública que se manifiesta en la existencia de archivos que contienen y resguardan evidencias documentales que dan cuenta de información significativa y de calidad, resultado de las tareas cotidianas de la propia gestión pública, accesible de manera tradicional o electrónica (o ambas) a los interesados, sea que pertenezcan a la propia administración (servidores públicos) o no pertenezcan a ella (ciudadanos), con la posibilidad de que dicha información sea significativa para ser utilizada, entre otras finalidades, para valorar la actuación y el desempeño de las autoridades gubernamentales y de los servidores públicos.

Vista desde la óptica gubernamental, la transparencia puede definirse como la obligación jurídica que tiene un gobierno para generar o resguardar archivos con evidencias documentales de su gestión, que contenga información de calidad y facilitar su acceso a cualquier persona, por medios tradicionales o electrónicos, respetando el derecho que tienen para acceder a dicha información.

Desde el punto de vista del ciudadano, la transparencia se definiría como la obligación gubernamental de respetar el derecho de acceso a la información y proporcionar aquella información de calidad, que genera y conserva, mediante diversos medios que faciliten el acceso a cualquier persona, sin restricciones, salvo las que la propia Ley de la materia u otras aplicables establecen.

Ambas definiciones conservan los elementos esenciales de la transparencia. Simplemente colocan el énfasis en el punto de vista de quien esté observando a la transparencia: como obligación (del gobierno), da lugar a la existencia de un derecho de las personas (acceso a la información).

1.3 *Elementos para el diseño de un índice de transparencia.*

Con estos elementos y su desagregación lógica, podríamos construir un índice de transparencia genérico, aplicable a cualquier instancia gubernamental y utilizarlo como una herramienta que ayudaría particularmente a la recopilación de datos, orientando tanto el diseño de los instrumentos de recolección como la propia estrategia de recopilación, y con ello disponer de elementos para determinar el grado de transparencia que manifiesta institucionalmente, independientemente de cómo haya manejado casos particulares de acceso a la información.

El usar un índice de esta naturaleza como parámetro de medición, nos obligaría a un mayor detalle en dicha desagregación, a efecto de poder asignar valores ponderados a cada elemento observable y llegar a la definición estadística del valor del índice correspondiente.

Lo anterior no quiere decir que ésta sea la única y mejor manera de medir la transparencia de la gestión pública. En realidad, los instrumentos de medición, cualesquiera que sean, pueden servir para tal propósito a condición de que su construcción esté justificada y se haga explícita para que se pueda valorar objetivamente. A la fecha, se han emprendido serios esfuerzos de medición, sobre todo de aspectos específicos y particulares de la transparencia gubernamental, que valdría la pena realizar un inicial inventario de ellos y empezar la discusión de las metodologías utilizadas para tales fines. A manera de ejemplo se podría mencionar la medición de la transparencia en cada entidad federativa del país que ha promovido la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP).

A título de un ejercicio de primera intención, el que podría irse enriqueciendo con mayores discusiones, proponemos los siguientes elementos, agrupados en dos grandes conjuntos que son precisamente los elementos esenciales que se han discutido previamente: existencia de evidencias documentales de la gestión pública y accesibilidad de la información, en términos de las facilidades para que todos los interesados conozcan dicha información.

El cuadro sinóptico que se presenta a continuación, da cuenta de los elementos que corresponden a cada uno de los subconjuntos mencionados.

Elementos básicos para la construcción de un índice en materia de transparencia organizacional.

1. Evidencias documentales significativas.

1.1 Existencia de archivos tradicionales y/o electrónicos.

1.2 Manejo administrativo de la documentación basada en normas aprobadas y difundidas.

1.3 Información de calidad en términos de claridad, sencillez, oportunidad y actualidad.

1.4 Existencia y actualización de registros administrativos, sean o no obligatorios por ley.

Continúa

2. Accesibilidad de la información.
- 2.1 Difusión del catálogo de expedientes que obran en los archivos de la dependencia u organismo.
- 2.2 Operación de medios de consulta, presenciales.
- 2.3 Funcionamiento de medios electrónicos de acceso.
  - 2.3.1 Para consultar información en línea.
  - 2.3.2 Para solicitar información y recibirla, vía Internet.
- 2.4 Clasificación de la información con fundamento y motivación pertinentes.

Finaliza

Se debe enfatizar el hecho de que la transparencia exige satisfacer, simultáneamente, las dos condiciones ya anotadas, es decir, la existencia de información significativa con soporte documental y la facilidad para su acceso a cualquier persona, en cualquier sitio, en cualquier tiempo. Si con estas dos variables se diseñara un cuadro de doble entrada, nos facilitaría el observar que no es suficiente satisfacer solamente alguna de esas condiciones. Ambas juegan un papel esencial y son distinguibles para fines de análisis.

Coloquemos en el eje de las abscisas (x) a la variable ***existencia de información significativa*** y en el eje de las ordenadas (y) a la de ***facilidad de acceso***, entonces tendremos cuatro combinaciones posibles, con distintos significados, considerando que cada variable se puede calificar como si existe o no existe, es decir, si hay evidencias de lo primero, en grado mínimo, o de lo segundo. Esta valoración, por cierto, se puede derivar de la aplicación del índice ponderado ya sugerido.

En la primera celda, cuando existe documentación con información significativa y hay facilidad para su acceso, estamos frente a la transparencia, puesto que se satisfacen las dos condiciones o características propuestas. Las celdas dos y tres, es decir, cuando solamente una de las características está presente, dan cuenta del tipo de organización a la que se enfrenta. Si hay información, pero no se facilita su acceso (o hasta se obstaculiza), vemos a instancias temerosas de la transparencia y excesivamente preocupadas por el uso que se pudiera dar a la información.

Luchar en contra de estas actitudes es difícil, ya que existe la convicción de que la transparencia es un mal necesario que hay que combatir, por lo menos en el ámbito de influencia que le corresponda. Por otra parte, si no hay información pero sí la voluntad de facilitar el acceso, es mucho más sencillo emprender acciones de mejora de la gestión documental, de la organización de archivos, de sistematización

de la información y otras medidas pertinentes, para que se dé la transparencia. El problema, en este caso, no es de falta de voluntad sino de orden. Desde luego que para introducir orden es necesario que se quiera hacerlo. El supuesto es que sí hay un deseo de hacerlo, de otra suerte se estaría ante la circunstancia de que el desorden es deliberadamente creado o mantenido para impedir el acceso a la información.

La cuarta celda es la más crítica. No hay ni información ni facilidad de acceso. La no existencia de información se puede deber a la falta de registros y archivos ordenados, a la destrucción indiscriminada de documentos, a una falta de interés por generar información sistematizada o simplemente al ocultamiento deliberado de la información, entre otros motivos. Aunado a todo ello, la falta de voluntad para facilitar el acceso a los interesados por parte de los responsables de facilitar dicho acceso. En este caso, al desorden administrativo y documental se suma la falta de compromiso con la transparencia y la voluntad para respetar el derecho de acceso a la información. Esta cuarta celda es la de la opacidad en todo su esplendor, la antítesis de la transparencia. Un excelente caldo de cultivo para que aparezcan conductas ajenas al interés público.

Desde una perspectiva metafórica, se podría ilustrar el significado de cada combinación, utilizando el continuo luz-oscuridad, en el que el significado de la luz es precisamente el de transparencia, puesto que la luz ilumina los espacios permitiendo apreciar sus detalles; en cambio la oscuridad es condición y causa de la opacidad, ocultando a la vista la realidad circundante. En tal sentido, la celda uno es la de plena luz, en cambio la celda cuatro lo es de plena oscuridad. La celda dos es de una penumbra creciente y la tres de una luz menguante.

En todo caso, como continuo, el binomio *luz-oscuridad*, insisto, metafóricamente hablando, o si se prefiere, el de *transparencia-opacidad*, daría lugar a un mayor número de posiciones clasificatorias, en tanto la posibilidad de verlo como una escala de gradación. Lo que parece ser contundente es que no puede verse como una dicotomía, con extremos en contraposición y mutuamente excluyentes. Esto significa, en otras palabras, que es difícil encontrar en la realidad una institución que sea totalmente transparente o totalmente opaca; los matices claros u oscuros, son los que predominan.

Tal circunstancia no debería alarmarnos. La cualidad de transparente de una organización gubernamental o del conjunto de una gestión pública, es un fin deseable y posible. No obstante, una vez que se logre, en cierta medida que sea significativa,

esto no quiere decir que se ha alcanzado de una vez y para siempre. La cualidad de transparencia tiene que demostrarse cotidianamente, con palabras, con hechos y con resultados. De ahí que, cualquier medición de la transparencia será relativa, tanto por el grado que alcance como por el tiempo que dure.

Tal condición nos debe de hacer cautelosos, particularmente a los órganos garantes encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, respecto de la expedición de certificados, reconocimientos, notas meritorias o demás documentos que pretendan avalar o reconocer la transparencia de una organización. Fácilmente una organización transparente hoy puede ser opaca mañana. Sencillamente, también, una organización con cierto grado de opacidad puede utilizar cualquier certificado, reconocimiento, entre otros, de transparencia para hacer mejores relaciones públicas.

Veamos gráficamente a continuación el cuadro de doble entrada que hemos descrito:

		Accesibilidad de la Información	
		Si	**No**
Existencia de Evidencias Documentales	**Si**	**Transparencia aceptada**	**Opacidad calculada**
	No	**Transparencia limitada**	**Opacidad maquinada**

Desde luego que cada una de las categorías identificadas en las cuatro celdas del cuadro son tipos ideales, es decir, resultaría difícil encontrar casos o circunstancias que se ubiquen plenamente en alguna de estas. En la realidad lo que aparece son combinaciones de estas, las que pueden variar positiva o negativamente con el tiempo. En efecto, por más que ubiquemos en una categoría a una institución u organización, identificándola como transparente u opaca, cualquiera que sea la modalidad, este hecho no es inmutable; las circunstancias u otros elementos pueden llevar a una organización de la transparencia a la opacidad o viceversa.

Finalmente, se debe insistir en la diferencia conceptual y práctica que existe entre transparencia y derecho de acceso a la información. La primera es una obligación

de las autoridades gubernamentales. Es una condición que se debe satisfacer para que la rendición de cuentas realmente funcione, y es una característica deseable de la gestión pública, cuando ésta esta abierta al escrutinio público. Desde el punto de vista de la sociedad, la transparencia debe ser una demanda frente al gobierno para que asuma su obligación de dar razones y argumentos que expliquen sus decisiones, acciones, programas, políticas, entre otros.[10]

El segundo es una garantía individual, un derecho fundamental reconocido dentro del conjunto de derechos individuales contemplados en nuestra Constitución Política y, que por lo tanto, corresponde su ejercicio a cualquier persona por el simple hecho de serlo. En todo caso, el ejercicio del derecho de acceso a la información tiene su vínculo con la obligación de la autoridad pública de facilitar dicho acceso, como un componente de la transparencia.

De aquí la necesidad de potenciar simultáneamente estas dos nuevas culturas: la renovación de la cultura burocrática para que reconozca el valor de la transparencia y la creación o fortalecimiento de la cultura ciudadana del derecho de acceso a la información, para que se ejerza cuantas veces sea necesario como un mecanismo útil de la exigencia de cuentas a los gobernantes.

Transparencia y acceso a la información no son fines en sí mismos. Son medios e instrumentos que, en manos de los ciudadanos ejercidos responsablemente, potencian la rendición de cuentas y la vida democrática colectiva. En tal sentido, no es suficiente con la manifestación de algunos rasgos de estas cualidades de la gestión pública. Más bien, se requiere que todos ejerzamos nuestros derechos frente al Estado de forma sistemática, permanente, constructiva y responsable. Así estaremos, en verdad, contribuyendo al fortalecimiento de nuestra democracia.

Lo que sí debe quedar suficientemente claro para todos, es que el binomio transparencia-derecho de acceso a la información, al que se le ha agregado, cada vez con mayor claridad institucional, el de protección de datos personales, es uno que se inscribe dentro de las instituciones democráticas que tienen que ver con la vigilancia y el escrutinio ciudadano respecto del desempeño de sus autoridades, y con la

[10] Vid. Majone, Giandomenico, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**, FCE-CNCP, México, 1997 (Estudio Introductorio de Luis F. Aguilar).

obligación legal y moral, que tienen estas últimas de rendir cuentas a la sociedad. En la medida en que se fortalezca este binomio, la democracia mexicana será mas viable.

Pasemos ahora del concepto a la realidad jurídica de la transparencia y como ésta última se ha venido transformando en el Estado de México, mediante sucesivas reformas durante sus primeros cuatro años de vigencia, es decir de mayo de 2004 a julio de 2008. Tales transformaciones normativas las abordaremos en el capítulo cuarto.

Capítulo II

El diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México.

Aunque el propósito del capítulo no es hacer algún análisis jurídico de las normas que regulan la transparencia y su correlativo derecho de acceso a la información, parecería conveniente tener un panorama de lo que la Ley de la materia instituyó como las "reglas del juego" formales para cumplir con la finalidad de la transparencia, el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como con la protección de datos personales. Sin duda, conocer tales reglas, aún cuando correspondan a la dimensión del deber ser, nos sirven de parámetro para valorar si su cumplimiento se ha dado con el espíritu que se pretendía o simplemente se han tomado como un mero marco de referencia, no necesariamente reconocido como el uso de los medios adecuados para lograr la finalidad de la Ley.

Para tal fin, nos atendremos estrictamente al contenido de la Ley, aunque no nos obligamos a citar textualmente el conjunto de artículos que la componen. No obstante, se hará algún juicio de valor respecto de lo que resultó en la realidad administrativa, la integración y funcionamiento de las instancias de Ley, algunas de las cuales si bien cumplieron en la forma con el requisito legal de su integración, en la práctica dejaron mucho que desear.

Tampoco es la idea de realizar algún análisis comparativo de los diseños institucionales de las entidades federativas del país o del propio gobierno federal. Otros autores, citados en la bibliografía, se han ocupado eficazmente de estos menesteres. La finalidad a la que aspiramos es simplemente comentar algunos rasgos de la realidad específica del Estado de México.

Los asuntos que se abordan a continuación tienen que ver con: 1) los tipos de información que la Ley considera tanto de posible acceso como de no acceso, por estar clasificados; 2) las instancias establecidas para que funcionen éstas instituciones: sujetos obligados, comités de información, unidades de información, servidores públicos habilitados y el propio órgano garante; 3) los procedimientos, requisitos y formalidades de Ley para el acceso a la información y a los datos personales; y, 4) los medios de defensa e impugnación del solicitante cuando suponga que se ha menoscabado su derecho por parte de algún sujeto obligado.

2.1 ***Tipos de información contemplados por la Ley.***

La Ley implícitamente clasifica la información conforme el criterio de accesibilidad de la información, es decir, si está o no disponible para las personas. Cuando sí lo está, la denomina información pública; cuando no, es información clasificada. No obstante, es conveniente subrayar la disposición o principio bajo el cual se rige el acceso a la información que obra en los archivos gubernamentales, a saber, el principio de máxima publicidad. Máxima publicidad, como principio rector, tiene por lo menos dos significados: uno, cuando exista duda respecto de la naturaleza pública de la información gubernamental, se considerará que la duda se resolverá a favor de dar a conocer dicha información al público. Dos, puesto que en principio toda la información gubernamental es pública, entonces la excepción sería la información clasificada, exclusivamente.

El principio de máxima publicidad no es el único (aunque sí el de más peso), que rige el acceso a la información. También intervienen los principios de gratuidad, el de universalidad del acceso, el de simpleza y sencillez. Todos ellos lo que buscan es la facilidad para que cualquier persona pueda conocer lo que hacen los gobiernos, cómo lo hacen, con qué recursos trabajan, qué resultados logran, a quién benefician con esos resultados, y si están cumpliendo o no con las normas y leyes que los rigen y por las cuales deben rendir cuentas.

Formando parte de la información pública, la Ley contempla un amplio conjunto de información referida básicamente al desempeño de la gestión pública y que

estipula como mandato el que dicha información sea difundida ya por medios electrónicos (páginas en Internet) o por medios físicos (documentos que estén disponibles para los interesados en las unidades de información respectivas). A dicha información la Ley la identifica como información pública de oficio. Su denominación de oficio nos lleva a pensar y de hecho así es, en información que de manera obligatoria los sujetos obligados deben divulgar, sin que necesariamente medie una solicitud de acceso formulada por alguna persona.

¿Cuál es el contenido genérico de la información pública de oficio? Como ya se comentó, se refiere fundamentalmente a aquella información jurídica, manifiesta en el marco normativo del sujeto obligado, el cumplimiento de registrar actos administrativos de diversa índole como son: permisos, autorizaciones, licencias y concesiones, la asignación y ejercicio del presupuesto anual para el gasto público de la dependencia u organismo de que se trate, lo que incluye nombres, percepciones y datos de oficinas de servidores públicos de mandos medios y superiores y todos aquellos documentos que den cuenta de los resultados generados, metas alcanzadas u objetivos logrados, manifiestos en informes, estadísticas, estados financieros, memorias de gobierno, cuenta pública, indicadores de gestión y desempeño, entre otros.

Desde luego que la Ley contempla, como información pública de oficio, además de la información aplicable a todos los sujetos obligados, ciertos rubros particulares o privativos de sujetos obligados concretos, es decir, solo información que el poder Ejecutivo debe difundir, como es el caso de la deuda pública y la planeación estatal; o del Legislativo, por ejemplo, la cuenta pública ya revisada, el diario de debates de los diputados, los registros de asistencia y votación de los representantes populares, entre otros; o de los municipios, como puede ser, el desarrollo de las obras referidas a los servicios públicos, las reservas territoriales y ecológicas, los planes de desarrollo urbano.

La Ley estipula que la información pública de oficio debe de estar disponible, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para el público. Es el caso de reconocer que no se ha emitido criterio o lineamiento alguno por parte del órgano garante, que regule diversos aspectos que tienen que ver con el manejo de ésta información. Por ejemplo: Por lo que corresponde a la información histórica, ¿desde cuándo se debe incluir?, ¿debe permanecer permanentemente toda la información subida a la página web o es posible depurarla determinado tiempo?, ¿qué se hace con la información que se retira de una página electrónica,

por el motivo que fuere; en dónde se resguarda?, ¿cada cuándo se debe actualizar la información de la página electrónica?, ¿qué sucede si un sujeto obligado no actualiza su información electrónica o retira deliberadamente cierta información que es pública?. Éstas y otras preguntas deberían de responderse dentro del contenido de una regulación adicional, emitida formalmente por el órgano garante (el que tiene facultades legales expresas para hacerlo), que establezcan parámetros útiles y prácticos que lleven a una mejora progresiva tanto del contenido de las páginas web como de su accesibilidad y presentación.

Llegado a éste punto, es conveniente mencionar el esfuerzo institucional que hizo el ITAIPEM y el fracaso que eso representó, con el fin de que los sujetos obligados, por lo menos los municipios, dispusieran de un formato homogéneo de carácter informático, que les facilitara el subir a Internet periódicamente la información pública de oficio, cuyo manejo técnico se haría por parte del área de informática del Instituto, quedando la obligación de actualización en el personal del propio ayuntamiento.

Para lograr tal propósito, el Consejero Presidente concertó una visita de trabajo al Instituto Nacional del Federalismo (INAFED), en virtud de la referencia que se tenía de una experiencia que se había obtenido con un proyecto semejante aplicado a los municipios del Estado de Coahuila, impulsado por el propio INAFED. Derivado de dicha visita, se veía factible que el propio ITAIPEM, sin el concurso del INAFED, encabezara y promoviera un proyecto en el que, a partir de que cada municipio tuviera contratada una conexión a internet (la que la mayoría ya tenía, pero estaba ociosa), se diseñarían por el Instituto los espacios informáticos para difundir la información básica, se manejaría en un servidor las bases de datos correspondientes, se capacitaría al personal municipal para subir periódicamente la información electrónica y se monitorearía permanentemente el cumplimiento de dichas obligaciones. Prácticamente a los ayuntamientos les iba a costar únicamente el pago de la contratación de los servicios de internet y su renta correspondiente. El proyecto respetaba la imagen institucional de cada municipio.

Lo que resultó de la iniciativa para llevar a efecto éste proyecto, fue una serie de obstáculos internos y externos, los que prácticamente alargaron los tiempos a tal grado que se consumieron sin que se pudiera iniciar su ejecución. En efecto, aún disponiendo de los recursos presupuestarios suficientes, de un proyecto técnico que había sido avalado por el Sistema Estatal de Informática (SEI), de un esfuerzo por precisar los contenidos mínimos de la información que debería de ser difundi-

da, según cada una de las fracciones de los artículos 12 y 14 de la Ley, referidos a la información pública de oficio de los municipios y de la expectativa que se había generado en algunos ayuntamientos; el proyecto nunca prosperó.

El amplio lapso usado por el SEI para emitir sus recomendaciones técnicas y la discusión interna de si eran obligatorias o no para el ITAIPEM, la falta de comprensión técnica del proyecto por algunos tomadores de decisiones y el interés en que una empresa consultora, en especial, participara en el mismo, más interesada en vender un producto que en resolver un problema, fueron factores que contribuyeron al atraso de los tiempos, indefectiblemente. Resultado: los municipios, sobre todo los de mediano desarrollo y de menor población, se quedaron con las ganas de una herramienta que hubiera colocado al Estado de México y a sus municipios, como líderes en la transparencia municipal en el país.

En términos de Ley, la información pública de oficio se ha ido ampliando paulatinamente a fin de considerar rubros que originalmente la Ley no contemplaba pero que su interés social y utilidad pública, son incontestables. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de los trámites y servicios que exigen u ofrecen el conjunto de sujetos obligados en los que se incluyen requisitos exigidos, lugares de atención, horarios y tiempos de respuesta, entre otros; informes y estadísticas institucionales que reflejen los resultados de los programas públicos que se ejecutan; los indicadores de gestión y de desempeño; las cuentas públicas; las iniciativas, dictámenes, informes, debates, decretos, acuerdos y resoluciones tomadas por los integrantes de la Cámara de Diputados del estado; entre otros.

¿Se podrían agregar algunos otros asuntos que se consideraran como información pública de oficio al contenido de la Ley? Desde nuestra opinión, por lo menos cuatro de ellos merecerían recibir atención en tal sentido.

El primero se refiere al conjunto de regalos que reciben los altos funcionarios públicos, incluyendo al gobernador del estado, en ejercicio de sus funciones. La información debería estar contenida en un registro público en el que se anotaran datos como el nombre de quién hace el regalo, la sucinta descripción del mismo, su costo estimado, el lugar, ocasión, motivo o fin del regalo, y su destino, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. No cabe la menor duda que una obligación de rendir cuentas debe incluir el hacer públicos los datos de los regalos recibidos y su destino.

El segundo tiene que ver con la difusión de los catálogos de los archivos de gestión y de concentración que todos los servidores públicos de mandos medios y superiores están obligados a integrar y a mantener actualizados. El que los particulares sepan qué expedientes, documentos, archivos, registros, se encuentran en las oficinas públicas, facilitaría en mayor grado el que se soliciten con precisión los documentos que sean del interés de los particulares, sin que necesariamente se hagan supuestos de existencia, que muchas veces son utilizados para negar el acceso a ellos, dado que "no identifican correctamente el nombre del documento o la denominación del archivo". ¿Cómo se espera que los particulares lo hagan si no tienen a la mano la relación de expedientes o archivos?

Otro rubro que parece importante, el tercero, tiene que ver con la información relativa al tamaño y composición del personal adscrito a los diferentes órganos y órdenes de gobierno en el Estado de México, que den cuenta del número total de servidores públicos que han sido contratados por cada sujeto obligado, identificando su nivel jerárquico, su tipo de contratación y el monto de los recursos correspondientes a sus remuneraciones. Lo anterior permitirá conocer el tamaño de cada burocracia, su conformación respecto de la relación laboral que tienen y su costo. Tradicionalmente ésta información se ha mantenido en secreto o su acceso es limitado a unos cuantos, sin que el público tenga una idea no solo del tamaño sino de la dinámica del mismo. Actualizar dicha información por lo menos cada tres meses, facilitaría el conocer las tendencias de crecimiento de la burocracia (o decrecimiento, en su caso), en qué áreas y para qué.

El cuarto, del que se hará referencia más detallada en páginas subsecuentes, tiene que ver con la difusión de un inventario por sujeto obligado de los registros administrativos que maneja, sea que existan en cumplimiento de un mandato legal explícito o que se hayan diseñado y se manejen con el fin de facilitar el cumplimiento de una obligación, el ejercicio de una atribución o para hacer más eficaz la gestión administrativa.

Aún en el caso de aspectos informativos ya contemplados por la Ley, es necesario precisar con mayor detalle su alcance y contenido. Por ejemplo, no es suficiente con mencionar el monto global de la deuda pública estatal (o municipal, en su caso), se requiere información como son: cuáles instituciones se contrató, por cuánto tiempo, a que tasa de interés, qué garantías se comprometieron, entre otros.

Sin duda habrá más rubros de información que deban tener el carácter de información pública de oficio o que por lo menos merezcan un análisis de la conveniencia de verlos como tales. En todo caso, la atención que se preste a reiteradas solicitudes de determinados datos o rubros, podrá ser un útil parámetro para decidir si tal información se divulga permanentemente en una página electrónica, sin que deba mediar una solicitud explícita para su acceso. En otras palabras, la información pública de oficio no debe limitarse estrictamente a la que la Ley establece, más bien tiene que ver con la demanda y las necesidades de información de los diferentes públicos con los que se relaciona la administración pública en lo general y los sujetos obligados en lo particular.

Por otra parte, dado que no toda la información que obra en los archivos gubernamentales se puede considerar como de oficio, esto no significa que deba vedarse su acceso. Al contrario, el carácter público del resto de la información de los gobiernos y sus instancias, los obliga a facilitar el acceso a la misma. De ahí la propuesta anotada en párrafos anteriores en el sentido de difundir los catálogos de documentos y archivos que regularmente los servidores públicos elaboran y preparan para la entrega-recepción de oficinas, con el fin de facilitar su identificación a los particulares y puedan solicitarlos directamente mediante los canales institucionales de acceso a la información.

La información pública de oficio y su difusión en internet, es una muestra o parámetro de qué tanto un gobierno está dispuesto a rendir cuentas de su quehacer a la ciudadanía a la que debe servir. El debido cumplimiento de ésta obligación da señales del sentido de responsabilidad con el que se manejan las autoridades gubernamentales.

El otro gran subconjunto de la información gubernamental que identifica la Ley, lo es precisamente la información que la propia autoridad encargada de su manejo ha decidido clasificarla, es decir, ha dispuesto determinar restricciones para su acceso debidamente fundadas en Ley y motivadas en las circunstancias específicas que rodean el uso de dicha información. Con ello debemos entender que existe un segmento de la información gubernamental cuyo acceso está restringido, ya sea temporal o permanentemente, al gran público, no así a las instancias que tienen atribuciones y facultades para conocer de dicha información.

Así, la información clasificada es aquella sobre la cual se han establecido legalmente restricciones en cuanto a su acceso, toda vez que su divulgación podría

afectar o menoscabar, tanto la vida colectiva de una sociedad como la vida privada e íntima de una persona. La Ley establece que la información clasificada se identifica ya como información reservada o ya como información confidencial, además de que considera como información clasificada también, las disposiciones jurídicas contenidas en otras normas diferentes a la Ley de Transparencia, pero que han impuesto determinadas restricciones a la información que manejan, por ejemplo, los secretos penal, bancario, fiduciario, industrial, comercial, entre otros.

Información reservada.

La Ley define a la información reservada como aquella información clasificada de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado, siempre y cuando se presente alguno de los supuestos siguientes: Se comprometa la seguridad del Estado o la seguridad pública; pueda dañar la conducción de las negociaciones interinstitucionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial a las autoridades gubernamentales del Estado de México; pueda dañar la situación económica y financiera del Estado; pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona o cause perjuicio a las actividades de fiscalización, verificación, inspección y comprobación del cumplimiento de las leyes, de prevención del delito; de recaudación de contribuciones; de procuración y administración de justicia; o de readaptación social.

Se considera información reservada, además, la contenida en los expedientes de procesos o procedimientos administrativos que todavía no hayan concluido y que se encuentren en curso, por ejemplo, los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias. Tales asuntos pueden ser difundidos hasta que se hayan concluido en la instancia definitiva, es decir hasta que "hayan causado estado".

La información de carácter reservada adquiere esa categoría por decisión inicial del servidor público habilitado bajo el cual esté resguardada dicha información. Esta decisión podría ser mantenida o modificada total o parcialmente por el comité de información respectivo, del que abordaremos sus responsabilidades en las páginas siguientes. La reserva de la información se puede decidir en dos momentos: cuando se genera la información o cuando ésta es solicitada por un particular y, dentro de los plazos de Ley, se decide su reserva. El plazo de reserva no debe ser mayor a nueve años, sustentándolo en razones, motivos y argumentos precisos y

concretos, que den cuenta del riesgo o daño que se pueda generar con su divulgación, además de encontrar una causa jurídica contenida en la Ley para tal efecto. En otras palabras, la reserva debe fundarse y motivarse correctamente, so pena de que la decisión de clasificación se pueda revocar por la instancia respectiva.

No obstante, la Ley considera que si las condiciones de riesgo o daño que se pueden provocar con la difusión de la información, subsisten después del plazo de reserva acordado, éste último podrá ampliarse, previo aviso al órgano garante, hasta por otro tiempo igual, debiendo fundar y motivar la decisión. De tal suerte que un asunto reservado no puede tener ésta naturaleza sino hasta por un plazo de diecinueve años, cumplido el cual la información se vuelve pública.

Como se puede apreciar, la información reservada está referida a aquellos asuntos gubernamentales que no pueden ser públicos sin afectar la capacidad de conducción, negociación, mantenimiento del orden y de la seguridad colectiva del gobierno, con lo cual se afectaría su eficacia y el cumplimiento de sus obligaciones. El supuesto de la reserva es que siempre deberá ser temporal. Modificadas las condiciones que impongan la clasificación, aún antes de que se cumpla el plazo correspondiente, la información debe ser divulgada.

El problema que enfrenta éste supuesto es la posibilidad de que existan asuntos o información estratégica del gobierno o en manos del gobierno, que rebase el plazo tope de la reserva. La Ley no prevé ninguna alternativa para tratar con ésta posibilidad. Un ejemplo nos ayudaría a entender la importancia de dicha cuestión: los planos arquitectónicos y estructurales de un centro de readaptación social deben ser considerados como reservados, puesto que su difusión pondría en riesgo el cumplimiento de la responsabilidad del gobierno de mantener en custodia a los reos que hayan sido sentenciados con la privación de su libertad, máxime si estos son peligrosos. En términos de Ley, dicha información se podrá reservar hasta por diecinueve años. ¿Y después que pasará?, ¿se podrán divulgar tales documentos simplemente porque concluyó el plazo legal de reserva?, ¿y el riesgo o daño que se causaría con ello, de quién sería responsabilidad? Sin duda, se presentarán varios asuntos a los que deberá dárseles la atención adecuada.

Aún cuando la reserva de la información significa una razón para impedir que el público la conozca, esto no quiere decir que algún particular no pueda solicitar el acceso mediante los instrumentos previstos por la Ley. Para tal fin, los sujetos obligados deben elaborar un catálogo de información reservada que divulgarán en

su página electrónica como información pública de oficio. Dicho catálogo o listado de expedientes, debe contener la denominación que identifica el expediente o archivo reservado, el fundamento legal y motivacional de la reserva, el nombre del servidor público que la reservó, el período de reserva y la fecha de la misma. Tales datos le permitirán a cualquier persona valorar, por sí, si la clasificación se hizo adecuadamente y, de cualquier manera, solicitar acceso a la misma.

Ahora bien, si en un mismo documento obra tanto información pública como información clasificada, el sujeto obligado deberá generar una versión pública de dicho documento. Por versión pública se entiende el ocultar, mediante marcas, la información clasificada anotando al margen a qué tipo de información reservada o confidencial corresponde y dejando que sea legible la información pública.

Información confidencial.

El segundo subconjunto de información clasificada es la de naturaleza confidencial. La información confidencial se conforma de todos aquellos datos personales que obren en los archivos de los sujetos obligados y que hayan sido requeridos a los particulares, ya sea para desahogar algún trámite, diligencia o equivalente o para hacerse acreedor a algún servicio o beneficio por parte de las administraciones públicas o de cualquier instancia de gobierno.

La Ley considera dato personal a toda aquella información referida a una persona identificada o identificable relacionada con su vida privada o íntima. Así, por ejemplo, el domicilio personal, el teléfono y fax particular, los datos étnicos, el estado de salud física y mental, el tipo sanguíneo, información genética (ADN), los resultados de exámenes médicos, químicos, psicológicos y otros semejantes, las huellas dactiloscópicas, las preferencias personales de cualquier índole (política, religiosa, sindical, gremial, filosófica, ideológica, sexual, entre otras), información referida a la vida afectiva y familiar, situación patrimonial, la propia imagen, son considerados como datos personales.

Generalmente los datos personales que se piden por parte del gobierno a los particulares tienen una finalidad práctica, ya sea para la identificación de la persona, para valorar su situación socio-económica, para diagnosticar su estado físico y de salud u otro análogo. En todo caso, se espera que la información personal requerida sea la estrictamente necesaria para que el gobierno y sus diversas instancias, cumplan con sus obligaciones y cometidos. En efecto, la Ley prohíbe a cualquier

sujeto obligado a solicitar información personal que pueda producir discriminación, por ejemplo, religión, pertenencia a asociaciones de cualquier índole, origen étnico o racial, orientación política o sexual, entre otras.

De cualquier manera, cuando un sujeto obligado solicita datos personales a particulares debe ser muy claro en explicar que los datos requeridos no generarán discriminación, el uso que se les va a dar, el compromiso de resguardarlos, utilizarlos solo para los fines legales correspondientes y que no se transmitirán a ninguna otra entidad pública o privada, si previamente no media el consentimiento explícito del propio titular de los datos referidos o se firman convenios de confidencialidad para tal efecto.

Dos ejemplos, uno positivo y otro negativo, pueden ser ilustrativos de estas afirmaciones. La Secretaría de la Contraloría, dependencia estatal responsable de recibir, manejar, resguardar y evaluar las manifestaciones de bienes de más de 70,000 servidores públicos obligados conforme a la ley de la materia a dar a conocer anualmente las modificaciones a su situación patrimonial, contrata los servicios de una empresa privada para que realice el trabajo de captura de la información en una base de datos automatizada. Suscribe con dicha empresa un contrato de confidencialidad mediante el cual el privado se obliga a resguardar la información, tratarla con secrecía y a no transmitirla a ninguna otra entidad.

Alguna dependencia de la Secretaría de Educación, se le ocurrió pedir información personal a los alumnos de secundaria (ignoro si también se hizo con otros niveles educativos), que incluía estado de salud, tipo de sangre, entre otros. El formato utilizado para tal fin (muy deficiente) no explicaba qué uso se le iba a dar a los datos, quién era responsable de los mismos, cómo se iban a proteger, en dónde se iban a procesar y resguardar, quienes eran los destinatarios, entre otros, dejando en estado de indefensión a los padres y alumnos involucrados. Es probable que los reclamos de algunos de los padres haya obligado el retiro de dichos formatos y su no aplicación finalmente.

No obstante, una vez que han recibido dichos datos personales, su obligación es protegerlos, conservarlos y, en todo caso manejarlos exclusivamente para los fines para los cuales fueron solicitados, por lo que no se podrán usar con otra finalidad, vender, divulgar o transferir a otros, sin la autorización de quien es poseedor de dichos datos. Con el fin de que los particulares estén enterados de qué tipo de información personal (y sus propósitos) obra en archivos del gobierno, los sujetos

obligados deben elaborar una lista de los archivos, bases de datos o sistemas en los que se contenga dicha información y deberá difundirla como información pública de oficio.

Un hecho sobre los datos personales es incontrovertible: el dueño de dicha información es el propio particular. Los sujetos obligados solo los resguardarán, protegerán y usarán para los fines propios del cumplimiento de las atribuciones que les conceden las normas y leyes aplicables.

Esta "propiedad" que ejerzo sobre mis propios datos localizados en archivos gubernamentales, me da derecho a acceder a ellos cuantas veces lo necesite o lo desee, cumpliendo con las formalidades de Ley, las que se mencionarán en párrafos subsecuentes. En contraparte a éste derecho que corresponde a los particulares, existe la obligación de las autoridades públicas de proteger dicha información.

Precisamente la protección empieza por reconocer que existen datos personales en los archivos del gobierno, por lo que aquellos documentos que los contienen, deberán ser clasificados debidamente como información confidencial y utilizados para la elaboración del catálogo de información confidencial, cuya integración y difusión, como información pública de oficio, lo estipula la Ley de Transparencia.

La Ley considera información confidencial aquella que contenga datos personales y su difusión afecte la privacidad de las personas; la información que otras disposiciones legales consideren como confidencial; la que se entregue a los sujetos obligados bajo promesa de secresía, siempre y cuando la Ley no la catalogue como pública. No se considera que sea información confidencial los datos de personas que obren en archivos públicos a los que cualquiera tenga acceso, por ejemplo, el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, el Registro Civil, entre otros.

El proceso de clasificación de la información confidencial es el mismo que se sigue respecto de la reservada, salvo que el plazo de clasificación no concluya, es decir, no tiene un límite temporal. La protección de los datos personales es permanente mientras existan y se contengan en los archivos responsabilidad de los gobiernos, independientemente de su antigüedad, volumen o uso. La clasificación de los datos personales como información de carácter confidencial, hay que subrayarlo, no cancela de manera alguna el acceso que pueden tener a ellos los titulares de los mismos, a quienes no se les puede negar su acceso, su corrección o hasta la supresión de los mismos si ya cumplieron la finalidad para la que fueron solicitados.

La protección de los datos personales en archivos gubernamentales es una tarea a la que se le ha prestado poca atención. No obstante los lineamientos que, para tal efecto, emitió el ITAIPEM, buena parte de los sujetos obligados aunque han ya identificado sus bases de datos automatizadas, no han diseñado ni aplicado las medidas de seguridad tanto física como informática, que requiere un manejo adecuado de ese tipo de información, poniendo en riesgo la confidencialidad de los mismos.

La transmisión de los datos personales sea entre sujetos obligados o entre ellos y las empresas privadas, está regulado, fundamentalmente, por la disposición de mantener la confidencialidad de los propios datos y el reconocer, sobre todo en tratándose de sujetos obligados, si tienen facultades explícitas para recibir la información confidencial o, a su vez, si las tienen para su transferencia, sin que ello implique un uso distinto para el que originalmente fueron solicitados. Cualquier cambio en la aplicación de estos criterios, sería necesario solicitar la autorización de cada uno de los titulares de los datos, lo que resulta complicado si no se hizo explícito previamente en el formato de recopilación de la información correspondiente.

Información secreta.

La información secreta no está regulada por la Ley de Transparencia. Su naturaleza secreta se la da las disposiciones contenidas en otras normas y leyes, que son reconocidas y acatadas por la propia Ley de Transparencia y se atiene al contenido de tales disposiciones. Así por ejemplo, los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, penal u otro considerado como tal, la Ley de Transparencia estipula que se deberá atenerse a lo dispuesto por las normas que regulan a dichos secretos.

En tal sentido, la información secreta para efectos de la Ley adquiere la naturaleza de confidencialidad, por lo que su clasificación como tal es permanente y su acceso está vedado para cualquier persona salvo el titular de los datos o si media un mandamiento judicial para su acceso, exclusivamente por la autoridad que interviene.

Por ejemplo, las averiguaciones previas que integra el área correspondiente de la Procuraduría General de Justicia de cualquier entidad federativa, cuando existe una denuncia por la presunta comisión de un ilícito, están protegidas en cuanto a su contenido, por el así llamado secreto penal, lo que significa que el expediente

que la contiene no podrá ser visto ni revisado por personas que no sea el ofensor acusado o su representante legal o por el acusador o su representante legal y, desde luego, las autoridades de procuración o impartición de justicia respectivas.

En mi opinión, una vez que el juez haya dictado la sentencia definitiva del caso, el expediente adquiere la naturaleza de información pública y puede ser revisado y analizado por cualquier persona interesada en él. No obstante, se han expresado opiniones en el sentido de que las averiguaciones previas deben ser protegidas y evitar su acceso, de manera permanente y sólo se permitiría su vista a las partes involucradas y sus representantes legales.

En otros casos, la información secreta ha sido severamente cuestionada, sobre todo la de carácter fiduciario, bancario y financiero, bajo el argumento que ha servido de excusa para radicar fondos públicos en fideicomisos privados, los que no pueden ser revisados por todos en virtud del secreto que pesa sobre ellos. Parecería que éste tipo de información secreta debería revisarse con mayor escrupulosidad a favor de su transparencia, sobre todo cuando esté involucrado la asignación y ejercicio de recursos públicos.

Ante todo el conjunto de información clasificada, los servidores públicos que hayan participado en su uso, procesamiento y resguardo y, por tanto, hayan conocido de su contenido, están obligados a guardar el secreto y sigilo correspondientes, salvaguardando la confidencialidad de la información, aún cuando su función como servidor público haya terminado.

2.2 *Instancias establecidas por Ley para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.*

Una vez analizados los tipos de información, materia prima esencial para hablar de transparencia y de acceso a la información, se procederá a establecer la integración, atribuciones y funcionamiento de tres instancias que, por Ley, cada sujeto obligado debe de instituir: el comité de información, la unidad de información y su módulo de atención al público, así como la designación de servidores públicos habilitados. Pasaremos revista al papel que se espera cumpla el órgano garante estatal, es decir, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en tanto el tipo y naturaleza de las atribuciones que la Ley le asignó para su ejercicio. Otra vez, vayamos por partes.

Sujetos obligados.

A todo el conjunto de instancias gubernamentales del ámbito estatal y municipal, la Ley los considera como sujetos obligados, responsables de observar las disposiciones en materia de transparencia, de facilitar y respetar el derecho de acceso a la información y de proteger los datos personales que obren en sus archivos.

Así, los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ayuntamientos municipales, órganos autónomos y tribunales administrativos que gocen de autonomía, sean unipersonales o colegiados, son sujetos obligados frente a la Ley. Pero la categoría de sujeto obligado no se agota en la máxima autoridad gubernamental, ya sea de ámbitos u órganos de gobierno, también llega hasta las estructuras administrativas de cada una de las instancias referidas, salvo los órganos autónomos y los tribunales administrativos. De tal suerte, las dependencias y organismos auxiliares estatales y la Procuraduría General de Justicia, son sujetos obligados; los órganos administrativos del Legislativo y judicial, son también sujetos obligados, como lo son las dependencias y organismos de las administraciones municipales en el Estado.

Como se puede observar, la naturaleza de sujeto obligado solo la asumen instancias gubernamentales, en el Estado. No hay sujetos obligados, para la Ley, que no sean autoridades estatales o municipales. No obstante, la Ley estipula que la información relativa a los partidos políticos deberá ser proporcionada por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), en tanto se constituye en la autoridad electoral facultada para recibir, concentrar y resguardar la información que los partidos políticos generan y remiten a dicha institución. En tal sentido, la Ley no considera a los partidos políticos como sujetos obligados. La responsabilidad de dar acceso a la información de dichas instancias de interés público recae en el Instituto Electoral en términos de las normas electorales aplicables. En tal virtud, la expresión relativa a que los partidos políticos son “sujetos obligados indirectos”, es ociosa y fuera de lugar, carente de fundamento. Quien sí es sujeto obligado y debe cumplir con facilitar el acceso a la información de los partidos políticos es el IEEM.

En ésta misma línea de razonamiento se encuentran todas las personas de derecho privado que hayan sido beneficiadas con la asignación de fondos y recursos públicos, los que deben administrar y comprobar debidamente ante la instancia que les transfirió tales recursos. Así, la obligación de recibir y conservar dicha información, le corresponde al sujeto obligado que realizó la transferencia de fondos,

independientemente de la modalidad seguida, por lo que también es responsable de facilitar el acceso a dicha información cuando se le requiera por cualquier persona.

El que exista la posibilidad de que tanto los propios partidos políticos, los sindicatos o cualesquier otras instancias se consideren sujetos obligados a la transparencia, por Ley no debe modificar el hecho actual y presente, de que la Ley no los considera sujetos obligados. Aunque sí tienen obligaciones de informar a las dependencias que les asignan recursos públicos del manejo que hayan hecho de ellos, para que éstas, a su vez, faciliten dicha información a los particulares.

Ahora bien, la Ley para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información a cualquier persona y garantizar el respeto que merece en tanto garantía individual consignada en el texto constitucional desde mediados del año 2007, estipula que los sujetos obligados, sin excepción, deben de integrar, apoyar y mantener a tres figuras administrativas o instancias con tal fin: el comité de información, la unidad de información y a los servidores habilitados. Observemos cómo se integran y funcionan dichas instancias.

El esquema o mecanismo contenido en la Ley, para tal fin, es realmente simple y en ello radica su eficacia, a condición de que cada elemento cumpla con sus obligaciones. Si, como ya vimos, el acceso a la información está compuesto de la integración y sistematización de la información y sus facilidades de acceso, el sujeto obligado dispondrá de una unidad de información para recibir y responder a las solicitudes. Los servidores públicos habilitados conservarán y localizarán la información que les requiera la anterior instancia y colaborarán con ella para que disponga de la información que se está requiriendo al sujeto obligado y se responda en tiempo y forma al solicitante. El comité de información está para revisar el fundamento y motivo de la clasificación a fin de negar su acceso o aceptarlo, conforme a la Ley. Éste es, de forma resumida, el sistema de trabajo para garantizar que la información llegue a quien la pide. Veamos los detalles a continuación.

Comité de información.

El comité de información lo integran tres servidores públicos adscritos al sujeto obligado: su titular o un representante designado por él, quien deberá presidir las sesiones del comité; el designado como responsable de la unidad de información; y el contralor interno del sujeto obligado. Se ha cuestionado, en algunos aspectos, dicha integración.

Por ejemplo, la participación del contralor interno presumiría que está tomando parte en la operación del sujeto obligado, al tomar las decisiones colegiadas que se esperan de dicho comité, cuando sus funciones son, genéricamente hablando, las de vigilancia, supervisión, revisión y fiscalización. Se argumenta que así, se convierte en juez y parte, dado que en ejercicio de sus atribuciones podría revisar los términos y fundamentos de las decisiones del comité, en las que él ha participado. Ha habido algunas propuestas para que el contralor interno sea sustituido por el titular de la unidad jurídica, algún asesor de nivel u otro perfil adecuado, pero en el Estado de México dichas propuestas no han prosperado.

Por cierto, el reglamento de la Ley establece que si un sujeto obligado no cuenta todavía con un contralor interno a efecto de que las sesiones del comité de información se realicen conforma a la Ley, deberá solicitar a la Secretaría de la Contraloría la designación de un representante de dicha dependencia, quien fungirá como contralor interno, dentro del comité, en las sesiones correspondientes.

Se ha cuestionado también la ausencia de suplentes en virtud de que ni la Ley ni su reglamento admiten dicha figura. Ello significa que solamente los servidores públicos mencionados pueden y deben ser convocados a las sesiones de dicho órgano colegiado, el que tomará sus decisiones por mayoría de votos. Una de las razones esgrimidas para que no existan suplentes, es el hacer obligatoria la asistencia de los designados y que no deleguen sistemáticamente su responsabilidad en otros servidores públicos, a veces sin el perfil, la experiencia o capacidad idóneas, lo que iría en menoscabo de la transparencia y el acceso a la información.

El comité de información se constituye básicamente para revisar la clasificación de la información, tal y como la presente el titular de la unidad de información, según la decisión previa del servidor público habilitado respectivo. En realidad al comité de información se le podría denominar comité de clasificación con la misma validez.

En efecto, una de las principales funciones de éste cuerpo colegiado es la aprobación, modificación o revocación de la primera clasificación de la información, tarea que generalmente se efectúa cuando existe una solicitud de acceso en curso y que requiere respuesta dentro del plazo de Ley. La tarea del comité, en éste rubro, será la revisión escrupulosa y detallada de los fundamentos y motivos que se han esgrimido para evitar el acceso a la información. Es importante que el comité esté consciente de que si su resolución avala la clasificación realizada, en realidad se

está impidiendo el acceso a la información. Si bien la Ley considera tal posibilidad, las resoluciones del comité deben estar debidamente fundadas y motivadas para que dicha decisión no sea vista como un obstáculo para hacer pública la información, sino como una protección en contra del riesgo o daño presente probable y específico que se correría con la difusión de dicha información.

Otras funciones del comité de información tienen que ver con la aprobación del programa para facilitar la sistematización y actualización de la información y remitirlo al órgano garante dentro de los primeros veinte días hábiles de cada año; establecer medidas para que las solicitudes de acceso se atiendan con mayor eficacia; supervisar la aplicación de la normatividad del órgano garante dentro del sujeto obligado respectivo y adoptar las decisiones que coadyuven con ello; remitir los datos necesarios para la elaboración del informe anual de actividades al Instituto y emitir las resoluciones que correspondan para la atención debida de las solicitudes de información y las de acceso y corrección de datos personales.

Las resoluciones y decisiones del comité de información, una vez tomadas por mayoría, deberán registrarse en actas formales, generalmente a cargo del titular de la unidad de información. En términos reglamentarios, el comité podrá invitar a sus sesiones a otros servidores públicos, habilitados o no, que le auxilien en sus deliberaciones y contribuyan a una toma de decisiones con mayores elementos de juicio.

Unidad de información.

La unidad de información es el área responsable de la recepción, seguimiento y respuesta de las solicitudes de acceso a la información y las de corrección o supresión de datos personales. Como tal, funge como una especie de ventanilla única para que, ingresen las solicitudes descritas, independientemente del medio que utilice el solicitante. Bajo esta consideración, ninguna unidad administrativa dependiente del sujeto obligado está facultada para recibir una solicitud de acceso. Cuando así llegase a suceder, se deberá orientar al particular para que la presente precisamente en la instancia adecuada que es la unidad de información. Ello es diferente en tratándose de solicitudes vinculadas con el ejercicio del derecho de petición, puesto que es abierto y sin restricciones de alguna clase.

Aunque la Ley establece que el responsable de la unidad de información “deberá tener un perfil adecuado”, no se precisa en qué consiste tal perfil. No obstante, no

es difícil reconocerlo. Debería ser un servidor público en un nivel de decisión ejecutiva, por lo menos, conocedor del conjunto de normas, programas y políticas del sujeto obligado y convencido de que la transparencia y el acceso a la información merecen la importancia, atención y respeto suficientes y sensible a las necesidades del público en dichas materias.

La unidad de información deberá contar con un módulo de acceso o de atención al público, el que deberá estar ubicado en un lugar visible de fácil acceso para todos y que será el encargado de recibir directamente las solicitudes de información, de orientar a los solicitantes en lo que requieran y de fungir como instancia de apoyo en el vínculo entre el responsable de la unidad de información y los servidores públicos habilitados, dado que ellos no pueden atender directamente a los solicitantes.

Además de las actividades mencionadas, la unidad de información es responsable de las tareas siguientes: recabar, difundir y mantener actualizada la información pública de oficio, la que si no es divulgada en una página electrónica deberá estar disponible precisamente en el módulo de acceso de la unidad de información para consulta de cualquier persona; notificar legalmente lo conducente a los particulares y, en su caso, entregar a los solicitantes, la información tal y como la requirieron, dentro de los plazos estipulados por la Ley; proponer al presidente del comité de información la designación de los servidores públicos habilitados; registrar las solicitudes de información, sus resultados y costos, registro que, en el caso del conjunto de sujetos obligados del Estado de México, se realiza a través del sistema informático (SICOSIEM) que ha sido diseñado por el órgano garante para facilitar dicha tarea; y proponer al comité los procedimientos internos que contribuyan a aumentar la eficacia en la atención de las solicitudes de acceso a la información.

El trabajo de las unidades de información es crucial para que la transparencia de la gestión pública sea efectiva y se respete y garantice el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. El responsable de dicha instancia juega un papel trascendente en éste esquema y debe asumir su responsabilidad con autoridad, liderazgo y convicción, a efecto de que los que resguardan y conservan la información en los archivos, verdaderamente colaboren con él y se permita el acceso a los solicitantes. En éste tenor, los responsables de las unidades de información no pueden revelar los nombres de los solicitantes ni el contenido de la información, mientras se encuentre en curso el procedimiento de atención. Una vez que concluya, si la información es pública, ese carácter permite su difusión a

toda persona, sin distingos de ninguna clase. Abordemos a continuación el papel de los habilitados.

Servidores públicos habilitados.

Los servidores públicos habilitados, dentro de cada sujeto obligado, completan el mecanismo de atención para el acceso o, en su caso para negarlo en términos de Ley. En efecto, los servidores habilitados, designados por el presidente del comité de información, a propuesta del responsable de la unidad de información, asumen una importante tarea, misma que si no se realiza eficazmente, puede socavar todo el derecho de acceso. La ley define al habilitado como "persona encargada de apoyar a sus respectivas unidades de información y aportar en primera instancia el fundamento y clasificación de la información".

¿Debe haber un número mínimo o máximo de servidores habilitados? No. La ley no establece límites. El número de servidores públicos designados con esa responsabilidad, adicional por cierto a sus tareas cotidianas, depende del tamaño, especialización, amplitud de cometidos y distribución territorial de las unidades administrativas del sujeto obligado. Lo que se busca es que toda la información que obre en archivos, ya sea de gestión o de concentración, esté bajo la responsabilidad de un servidor público, a fin de que contribuya a su localización, manejo y disponibilidad cuando se trate de atender y responder a una solicitud de acceso a la información o a datos personales.

Sin eficaces servidores públicos habilitados, la unidad de información no podría cumplir su tarea, ni en tiempo ni en forma, en detrimento de la garantía constitucional de los solicitantes y con el riesgo de incurrir en responsabilidades administrativas. De ahí la necesidad de que el perfil de dichos servidores habilitados sea semejante al del titular de la unidad de información, por lo menos en el ámbito de la unidad administrativa a la que están adscritos.

El hecho de que la Ley no establezca límites respecto al número de habilitados, lo han aprovechado algunos sujetos obligados para designar como tales a los diferentes directores generales o equivalentes dentro de la estructura administrativa, además de otros servidores que contribuyen fundamentalmente al resguardo y localización de expedientes, registros, documentos y, en general, a la información que requiera la unidad de información para contestar las solicitudes de acceso.

Así, los habilitados de "alto nivel", se responsabilizan de que su información siempre esté disponible y, dado que conocen su naturaleza, tendrán mejores elementos de juicio para determinar si es información pública o si es clasificada. El resto de habilitados sirve para el resguardo físico y la localización de la información correspondiente.

La experiencia y el sentido común, indican que el éxito de éste mecanismo radica en el amplio sentido de cooperación entre la unidad de información y los habilitados, una eficaz comunicación e efecto de que se sepa bien a bien, de que información se está hablando y se minimicen los errores.

Otras importantes tareas de los servidores habilitados son el verificar que la información que ha sido requerida por la unidad de información, no se encuentre clasificada o, si requiere de clasificación, hacer la propuesta correspondiente al comité de información, instancia para revisar si la reserva o confidencialidad están correctamente fundadas y motivadas. También deberá dar cuenta, anticipadamente, a la unidad de información del vencimiento de los plazos de reserva y de si es necesario que ésta se mantenga bajo el supuesto que los motivos y causas de la reserva no se han modificado.

Desde luego que hemos dado cuenta del esquema ideal de trabajo de cada sujeto obligado. La realidad específica que reportan, en muchos casos, no se ajusta al esquema ideal, por varias razones que solo enunciaremos brevemente pero que se desarrollan con mayor detalle en capítulos posteriores.

Muchos sujetos obligados carecen de archivos ordenados y resguardados apropiadamente, de expedientes debidamente integrados o de información sistematizada, lo que dificulta tanto la localización de la información como su entrega a la unidad de información, generando conflictos y roces que, finalmente, no atienden el interés del solicitante por la información.

La falta de capacitación, de conocimiento de sus responsabilidades o de una actitud colaboradora (por lo regular cobijada en el argumento de que "tengo mucho trabajo"), hace que los habilitados no cooperen adecuadamente con la unidad de información o vean el trabajo de ésta última como un mal necesario del que hay que huir tanto como se pueda.

La ausencia de un liderazgo fuerte por parte del responsable de la unidad de información, muchas veces cobijado en una falta de interés y de conocimiento de lo que son estas instituciones y de cómo funcionan, provoca el que los demás servidores públicos no le den la importancia que merece, nuevamente en detrimento de la accesibilidad de la información.

Sin duda, el incremento de los recursos de revisión de un sujeto obligado es síntoma de que su esquema de trabajo es deficiente y no está cumpliendo su finalidad.

2.3 ***Principios, requisitos y procedimientos formales para el acceso a la información.***

La Ley de Transparencia del Estado de México, reconoce cuatro principios rectores del acceso a la información: 1) el de máxima publicidad, del que ya se comentó al inicio de éste capítulo; 2) el de universalidad, que significa el acceso a cualquier persona ubicada en cualquier lugar, salvo las restricciones de Ley; 3) el de gratuidad, por el hecho de que cualquier solicitud de información es gratuita y si el envío es procedente por medios electrónicos, también tiene ese carácter; y, 4) el de permanente, es decir, que la posibilidad de presentar solicitudes de acceso, no se interrumpe por ningún motivo, aprovechando la facilidad de Internet.

Desde su puesta en vigor, la Ley ha respetado el hecho de no requerir al solicitante la acreditación de personalidad, es decir, no necesita identificarse para solicitar acceso a la información pública, no así cuando desea acceder a sus datos personales, ya que ante ello es indispensable acreditar que uno es el titular y para tal efecto, es necesaria una identificación, pero solo en estos casos. Por otra parte, tampoco se requiere acreditar algún tipo de interés, ya sea personal, legítimo, jurídico, entre otros, lo que significa que el solicitante no está obligado a decir para qué quiere la información, qué uso le va a dar, a quienes la va a transferir u otra semejante. El principio es muy claro: si la información es pública, entonces cualquier persona la puede conocer.

Así, el acceso a la información en el Estado de México se logra considerando las máximas facilidades posibles, en tanto lo puede ejercer cualquier persona, desde cualquier lugar (con conexión a internet), en cualquier tiempo y horario, y ante cualquier sujeto obligado. El acceso a la información se ejerce de dos maneras: verbal, acudiendo a la unidad de información a solicitar la misma que sea del interés, la que puede ser recibida o consultada allí mismo si está disponible. Por

escrito, llenando el formato de una solicitud, la que puede enviarse por internet, por correo o entregarse de forma personal en la unidad de información.

En su inicio la Ley de Transparencia estableció que las solicitudes de acceso a la información deberían presentarse por escrito, firmadas por el solicitante, detallando su nombre y domicilio, la descripción clara y precisa de la información requerida, el sujeto obligado a quien la dirige y la modalidad en que deseara recibir la información, es decir, copia simple, copia certificada, disco compacto, disco magnético u otra disponible. Una solicitud en la que no apareciera el nombre o domicilio del requiriente sería inválida y no se atendería.

Esta restricción motivó que pocas personas hicieran ejercicio de su derecho de acceso, puesto que prácticamente tenían que acudir personalmente a los módulos de atención de las unidades de información a dejar su solicitud, con los costos que ello implicaba y el que se le disuadiera de presentar su solicitud, o se le cuestionara respecto del uso o finalidad de la misma indebidamente.

Afortunadamente las reformas a la Ley aprobadas en diciembre de 2006, facilitaron la presentación de solicitudes utilizando medios electrónicos, vía internet, con lo que el ejercicio del derecho de referencia se vio sustancialmente incrementado.

Una vez que el sujeto obligado ha recibido una solicitud, se presentan cuatro posibilidades para su atención:

1) Cuando la solicitud cubre todos los requisitos de Ley, es clara en su contenido y pertinente para el sujeto obligado, solo queda responderla conforme las disposiciones aplicables, dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud.

2) Cuando la solicitud cumple con todos los requisitos, pero su contenido no es claro, está sujeto a varias posibilidades de interpretación, entonces lo que procede es, dentro de los primeros cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recepción, solicitar las aclaraciones pertinentes al solicitante. Si en plazo semejante no contesta, la solicitud se tendrá por no presentada.

3) Cuando la solicitud cumple con todas las formalidades, pero el tipo y volumen de información requerida implica un trabajo adicional de localización, preparación o integración, el responsable de la unidad de información podrá autorizar una pró-

rroga hasta de siete días hábiles adicionales para la respuesta, siempre y cuando se justifique y se le notifique al particular de éste hecho y de los motivos y razones para tal efecto. La prórroga no será válida si se omite avisar al solicitante a su debido tiempo.

4) Si la solicitud cumple con los requisitos, es clara pero su contenido no es competencia del sujeto obligado, entonces se deberá orientar al particular respecto del sujeto obligado que sea competente para darle la atención procedente. En éste caso el tiempo no deberá excederse de cinco días hábiles.

Hoy día casi el total de las solicitudes de acceso se presentan por medio de Internet y sus respuestas, así como la información que corresponda se entrega por esa misma vía. El sistema electrónico (SICOSIEM) facilita el registro, seguimiento, respuesta o cualquier otra transacción que se haga con las solicitudes de acceso. En ese sentido el SICOSIEM es una eficaz herramientas de vigilancia respecto del cumplimiento que el conjunto de sujetos obligados debe observar de la Ley y sus procedimientos formales.

El propio SICOSIEM permite no solo el envío de la información al solicitante, cuando así lo ha pedido, sino que también genera la evidencia electrónica que demuestra que la entrega de la información se ha efectuado conforme a la Ley, registrando los tiempos en los que se hizo.

De todo lo anterior parecería fácil inferir que no existen mayores problemas para presentar, ante los sujetos obligados correspondientes, una solicitud de acceso a la información que atienda todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Ley, y ésta debe atenderse sin dilación alguna. Pero, en realidad, el asunto no es tan simple como parece. Veamos.

La Ley es clara cuando estipula que los sujetos obligados deberán proporcionar la información que generen en el cumplimiento de sus atribuciones y aquella que obre en sus archivos, independientemente de quién la generó. Por lo ya visto en páginas precedentes, es claro que la información es el contenido propio de documentos, sea cual fuere su soporte material, su antigüedad, su extensión o su ubicación física actual. En tal virtud, si yo particular deseo tener acceso a la información que obra en documentos, entonces es pertinente que yo solicite aquellos documentos en los que obre la información de mi interés, a efecto de que los pueda analizar, revisar, fotocopiar, entre otros.

Pero ¡sorpresa!, casi nadie, explícitamente, solicita acceso a documentos. La mayor parte de las personas encuentran más sencillo solicitar la información que necesitan, sin invocar el documento que la contiene. ¿Qué hacen generalmente los sujetos obligados? Están dispuestos a contestar lo que se les pregunta, a preparar la información que se les requiere y, eventualmente, hasta a procesarla con el afán de responder. Pero la Ley no los obliga a ello, y sí a dar acceso a los documentos en los que obre la información respectiva, pero ni el solicitante ni el sujeto obligado han cobrado plena conciencia de ésta condición, puesto que finalmente resulta conveniente para ambos: para el particular, puesto que no sabe dónde y cómo identificar los documentos, expedientes o archivos en los que se contiene la información. Para el sujeto obligado, porque le concede un margen de maniobra muy conveniente para dar la información que resulte menos problemática.

Un ejemplo puede ayudarnos a entender tal circunstancia. Para un vecino resulta más simple preguntar, vía solicitud de acceso a la información, el costo de una obra recién inaugurada en su comunidad. Para la dependencia responsable de la construcción o supervisión de la obra, resulta más sencillo contestar la cifra que representa el costo de la obra. Con ello parece que concluye el interés y la responsabilidad de las partes. Pero ni el vecino está acostumbrado a solicitar el o los contratos de la obra, su presupuesto y ampliaciones o el acta de entrega-recepción de la obra. El sujeto obligado hará hasta lo imposible por no entregar esos documentos puesto que se pudiera poner en evidencia cuestiones, condiciones o características que no resultan convenientes dar a conocer. Como éste se pueden enunciar cientos de ejemplos adicionales: percepciones salariales (la nómina en lugar del dato), bienes adquiridos (las facturas en lugar de la descripción de los mismos), costo de proyectos de consultorías (los contratos en lugar de las cifras), entre otros.

¿Qué hacer? Se necesita cambiar la forma (y el fondo) de pedir la información. Se necesita acostumbrarnos a solicitar documentos. Sin duda la posibilidad de que se publiquen como información pública de oficio los catálogos documentales elaborados por las disposiciones para la entrega-recepción de oficinas, puede ayudar a la rápida y fácil identificación de la documentación que obra en los archivos de gestión de cualquier unidad administrativa de cualquier sujeto obligado.

La otra cuestión que es pertinente reconocer, es el hecho de que muchos solicitantes suponen que tienen que pedir toda la información habida y por haber en una sola solicitud de acceso. Desconocen que el trabajo de identificación, localización, reproducción y envío de la información puede consumir (y de hecho lo hace) mu-

cho del tiempo laboral de los servidores públicos. Si bien esto no es razón para dejar de atender las solicitudes respectivas, es más recomendable presentar varias solicitudes con pocos rubros de información, a fin de facilitar tanto la integración y envío de la misma, como la distribución de las tareas asociadas entre los responsables de la misma.

Estos son solamente dos posibilidades reales, de lo que nos falta por aprender y practicar como solicitantes de información. El pedir acceso a documentos, por otra parte, evitará el que se nos entregue información "interpretada" de segunda o tercera mano, la que probablemente contenga errores de diversa naturaleza. En contraparte, el solicitar gradual pero consistentemente específicos rubros de información, nos permite recibir la misma, con oportunidad (sin prórrogas innecesarias) y con calidad.

Si a pesar del cumplimiento de los requisitos, procedimientos y formalidades que la Ley estipula para ejercer el derecho de acceso, éste no se respeta por algún sujeto obligado, el particular dispone de medios de defensa que debe utilizar eficazmente.

2.4 *El recurso de revisión interpuesto por los particulares insatisfechos.*

El principal medio de inconformidad que concede la Ley a los solicitantes, es el recurso de revisión. En efecto, éste medio de impugnación a las respuestas recibidas por parte de los sujetos obligados, se presentará ya sea por escrito o a través de internet, dentro de un plazo de quince días contado a partir de que el particular tuvo conocimiento de la respuesta a su solicitud de acceso. Dicho recurso se interpone ante la unidad de información, quien de hecho emitió la respuesta, la que por cierto está obligada a informar al solicitante, cuando responsa su solicitud de acceso, del derecho que tiene éste último a inconformarse con la misma.

Con las reformas a la Ley de julio de 2008, los recursos de revisión que pueden ser interpuestos ante cualquier sujeto obligado, son conocidos por el órgano garante quien asume la responsabilidad de resolverlos y de notificar su decisión a las partes, en un plazo que no excederá de treinta días hábiles.

¿Cuándo procede la interposición del recurso de revisión? Cuando el particular solicitante estime que se le ha negado la información solicitada; cuando la infor-

mación que se le ha entregado no sea la que el solicitó o esté incompleta; cuando se le niegue modificar, corregir o resguardar la confidencialidad de los datos personales; o simplemente cuando el propio particular estime que la respuesta ha sido desfavorable para él.

Si bien la Ley estipula requisitos formales para la presentación del recurso de revisión, tales como el nombre y domicilio del recurrente, el acto impugnado, la unidad de información que lo emitió y la fecha de conocimiento del mismo, la propia Ley le ordena al ITAIPEM que deberá "subsanar las deficiencias de los recursos en su admisión y al momento de su resolución", por lo que la presentación del recurso, que además se hace generalmente de forma electrónica vía el SICOSIEM, resulta simple y sencillo.

Como es de suponerse, todo recurso de revisión es la expresión de una insatisfacción o inconformidad del solicitante con la respuesta recibida, sea en términos de su contenido, del tiempo empleado o de la manera en que se le remitió la información o simplemente porque no se recibió respuesta alguna. En efecto, aunque la Ley solamente establece cuatro causales de inconformidad, el conocimiento y resolución de éste tipo de controversias llevó al Consejo en Pleno, ha establecer ciertos criterios para reconocer recursos procedentes, además de las anteriores. Por ejemplo, si el solicitante había requerido la información vía electrónica y se la enviaron por correo, la inconformidad era procedente. Si el sujeto obligado alegaba que se le estaba obligando a procesar información cuando evidentemente no había tal, el recurso era procedente y así en lo sucesivo.

Sin duda, las resoluciones emitidas por el Consejo se apegaron tanto a las formalidades de la Ley como a revisar cuidadosamente a quién le asistía la razón y decidir en consecuencia. Huelga decir que la mayoría de las resoluciones se declararon a favor del particular solicitante, comunicando al sujeto obligado a que entregara la información que se le había requerido o que la pusiera a disposición del particular a efecto de que pudiera verla y analizarla, definiendo fecha, hora, lugar de consulta y responsable de atención, dentro del plazo legal del cumplimiento de la resolución.

En éste aspecto del procedimiento de impugnación es dónde se debe poner especial cuidado, si es que en verdad queremos garantizar el derecho de acceso. Aunque el Instituto haya emitido su resolución en tiempo y forma, es necesario dar seguimiento a ella para cerciorarse de que, en efecto, el sujeto obligado ha procedido a

cumplirla en sus términos. El cumplimiento de la resolución no significa otra cosa, en la mayoría de los casos, que el sujeto obligado remita al particular la información tal y como la requirió. Dicho seguimiento y verificación es independiente de la obligación que asumen por Ley los propios sujetos obligados para informar al órgano garante del cumplimiento debido de la resolución.

Aún y cuando la resolución emitida haya sido favorable al particular solicitante, éste tiene todavía el derecho de inconformarse con la resolución emitida. Antes de la reforma de la Ley que concede autonomía constitucional al órgano garante, el particular podía interponer un juicio de nulidad en contra de la resolución del Consejo y entonces el asunto era resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TRICA). Ahora, con la autonomía constitucional del órgano garante, el recurso a interponer por los particulares que no están conformes con la resolución de su Consejo, es el juicio de amparo frente a un juzgado federal. A contrario sensu, los sujetos obligados no tienen posibilidad de defensa alguna, toda vez que las resoluciones del Instituto son de carácter obligatorio para ellos.

Así entonces, hay que reconocer la sencillez del esquema de recepción, atención y respuesta de posibles inconformidades, en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información: una ventanilla única de atención a las solicitudes, lo que evita que los asuntos se estén "peloteando" intermitentemente, sin que se les preste debida atención. Reglas claras y plazos precisos de respuesta. Medios electrónicos que facilitan las comunicaciones, el envío de la información y la presentación de inconformidades. Medios de impugnación del particular frente a las decisiones de las instancias de resolución. Órgano garante para hacer que se respeten las reglas aprobadas.

Con éste esquema y sus mecanismos jurídico-administrativos asociados, el Estado de México cumple plenamente con lo dispuesto en el artículo sexto Constitucional reformado en julio de 2007, en tanto las reglas básicas y homogéneas para todas las entidades federativas del país.

Los retos en el corto plazo, son: uno, que los servidores públicos que han recibido alguna encomienda para integrarse a éste mecanismo que atiende el ejercicio del derecho de acceso a la información y el que garantiza su respeto, entiendan correctamente su papel y estén dispuestos a cumplirlo cabalmente.

Dos, que la alta burocracia, por lo regular los superiores del personal anotado previamente, reconozcan en la transparencia, no únicamente un buen material discursivo sino que estén dispuestos a que los asuntos que manejan sean conocidos por todos los interesados y estén dispuestos a ofrecer argumentos, explicaciones e información sobre las decisiones que se han tomado. En otras palabras, que estén dispuestos a practicar un gobierno deliberativo, abierto a la expresión de todos los grupos y personas interesados en un asunto o problema.

Tres, que las personas, los ciudadanos, sean cada día más proclives para participar en la vigilancia de las instancias gubernamentales, de exigir cuentas a sus autoridades y de actuar con un gran sentido de responsabilidad cuando ejercen su derecho de acceso y, en general, cualquier derecho fundamental. Sin duda esto exige que sea la propia ciudadanía quien se organice de maneras distintas, muchas veces inclusive, al margen de las iniciativas o mecanismos que el propio gobierno ha diseñado para incentivar y motivar la organización social. Lo anterior significaría, conceptualmente hablando, que prevalezca la participación social (a iniciativa del propio ciudadano), sobre la participación ciudadana (a iniciativa del gobierno), bajo la premisa de que el primer tipo de organización actuaría con mayor libertad frente a las autoridades gubernamentales.

Capítulo III

Los dolores de parto de la transparencia: La Ley y su órgano garante.

3.1 *Condiciones que facilitaron la aprobación de la Ley.*

A principios del siglo XXI empezaron a ser aprobadas en México leyes de acceso a la información. Jalisco fue el primer gobierno que se sujetó a una ley de esta naturaleza.[11] En el año 2002 fue aprobada la ley del gobierno federal, siendo obligatoria sólo para instancias federales.

La puesta en marcha de estas disposiciones normativas había sido precedida de esfuerzos de grupos sociales y académicos, debidamente organizados, entre los cuales

[11] Afirma Ernesto Villanueva: "En efecto, no fue la Ley Federal […] la primera ley publicada, sino la correspondiente al estado de Jalisco, publicada en el órgano de difusión oficial el 20 de diciembre de 2001, siendo la primera ley de la materia que se aprueba en el país y poco más tarde el 26 de abril de 2002, la Ley de Acceso a la Información Pública de Sinaloa. En ese mismo año los estados de Aguascalientes, Michoacán y Querétaro publicaron también sus respectivas leyes". (Ernesto Villanueva, "Derecho de Acceso a la Información Pública Estatal: Una aproximación al estado de la cuestión en México", en Hugo A, Concha Cantú, Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), en **Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información**, UNAM-USAID-Innovación México, 2004, pág.83.

destacó el así llamado Grupo Oaxaca,[12] quienes propugnaron por un proyecto de ley para el gobierno federal, que ofreciera una mínima garantía de objetividad e imparcialidad al órgano garante y la mayor facilidad a los solicitantes de información. Ante la disyuntiva que enfrentaron respecto de si sería conveniente impulsar una ley general de acceso a la información que obligara a todas las autoridades del país en los tres ámbitos de gobierno o si la ley, en principio, se restringiría únicamente al gobierno federal, se optó por ésta última posibilidad, dejando que los congresos locales de cada entidad federativa, aprobaran su propia legislación.

El 30 de abril del año 2002, la Cámara de Diputados federal aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que entró en vigor el día 12 de junio de 2002. Por su parte las cámaras de diputados locales harían lo propio, paulatinamente, respecto de las leyes locales en la materia.

Sin duda, la ley federal fue referencia obligada para el resto de entidades federativas que aún no habían aprobado su propia ley de la materia. Sin haber un mandato jurídico que hiciera obligatorio o perentorio la aprobación y promulgación de dichas normas, es evidente que las autoridades gubernamentales de buena parte de los estados federados, juzgaron conveniente y oportuno discutir y aprobar dicha regulación. En muchos de ellos, la iniciativa partió de las fracciones parlamentarias de oposición y las leyes fueron resultado de negociaciones y acuerdos políticos.

En el Estado de México, por referencias de los propios actores, se dio un proceso semejante. En efecto, a partir de la iniciativa preparada por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, que en ese tiempo (2003-2004) era una fuerza política importante en la Cámara de Diputados, se iniciaron las negociaciones para disponer de una ley debidamente aceptada por todos los diputados locales además del propio gobernador del Estado. Éste proceso no estuvo exento de oposición dentro de ciertos segmentos de la alta burocracia estatal, quienes afirmaban que la disposición conteni-

[12] Para comprender el papel que jugó el Grupo Oaxaca en este proceso, se puede consultar el trabajo de Juan Francisco Escobedo, "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", en **Revista Iberoamericana de Comunicación, Núm. 3**, otoño-invierno de 2002, págs. 39-65.El Grupo Oaxaca se constituyó a raíz del seminario Derecho a la Información y Reforma Democrática, el que tuvo lugar precisamente en la ciudad de Oaxaca, los días 23 y 24 de mayo de 2001.

da en el artículo 1.41 del Código Administrativo del Estado de México, publicado el 13 de diciembre de 2001, que entró en vigor el 13 de marzo de 2002, y que establece en su primera parte, que: "Toda persona tiene derecho a que las autoridades de las materias reguladas en este Código, le proporcionen información en términos de la ley de la materia", era más que suficiente para garantizar el derecho de acceso a la información, por lo que consecuentemente, no era necesario aprobar una ley específica de la materia.

No obstante prevaleció el buen juicio de las autoridades y la presión de la fracción del Partido Acción Nacional, a efecto de que se llegara a un acuerdo que implicaba la aprobación de una Ley de Transparencia en el Estado de México, cuyo proyecto había tenido como referencia la legislación del gobierno federal, introduciendo algunas características particulares que implicaron una mejor Ley, comparativamente hablando.[13]

Ante el cuestionamiento de qué fue lo que hizo posible que en México se aprobara una ley de acceso a la información, propia de culturas de países desarrollados con una larga tradición democrática y las entidades federativas se fueran sumando paulatinamente a este proceso, se pueden adelantar tres razones por lo menos.

La primera tuvo que ver con el hecho de que al llegar a la presidencia de la República, por primera vez en la historia política contemporánea del país, un candidato de un partido opositor al que había ostentado hegemónicamente el gobierno por cerca de siete décadas, generó amplias y fundadas expectativas en los ciudadanos respecto al valor de la democracia y su posible contribución a mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Dicha "esperanza en la democracia" creó las condiciones anímicas en la población y en aquellas organizaciones sociales que habían trabajado e impulsado

[13] El estudio comparativo de la calidad de las leyes de transparencia en el año 2004, que realizó la asociación civil independiente Libertad de Información México, A.C. (LIMAC, por su acrónimo), ubicó a la Ley del Estado de México, recién aprobada, en séptimo lugar, uno arriba de la Ley del gobierno federal. No obstante, en otro análisis realizado más recientemente, pero antes de la aprobación de las reformas a la Ley, por Perla Gómez Gallardo y Ernesto Villanueva, el Estado de México se ubicó en el lugar 17 (Gómez Gallardo, Perla y Ernesto Villanueva, **Indicadores de Transparencia y reforma del artículo 6º constitucional**, Trust, México, 2007). Véase especialmente la página 26.

procesos de democratización de la vida nacional, para que se valorara la creación y operación de instituciones democráticas, sobre todo aquellas que trascendían los procesos electorales, mismos que ya habían demostrado (en el año 2000) su confiabilidad y certeza jurídica,[14] si bien seis años después (2006) estuvieron severamente cuestionados por un importante segmento de la ciudadanía mexicana, ante un proceso electoral muy reñido y competido.

En este contexto, el mérito de Vicente Fox Quesada, a la sazón Presidente de la República, fue precisamente incorporarse a una prominente corriente alimentada por la propia sociedad civil, que reclamaba a la transparencia y el derecho de acceso a la información, como nuevas instituciones democráticas a las que había que reconocer jurídicamente, a fin de fortalecer los sistemas de rendición de cuentas y darle a la sociedad instrumentos de escrutinio público frente a sus gobernantes. El mérito del presidente Fox, hay que decirlo, fue en dos sentidos: se sumó a la opinión social a favor de la transparencia e hizo suyos los términos del proyecto de ley, en lo sustancial, preparado por el Grupo Oaxaca, y en tal sentido, facilitó la conciliación entre los proyectos de ley, uno gubernamental y otro el del propio Grupo Oaxaca, considerando las buenas prácticas internacionales en la materia.

La segunda razón se funda en el hecho de que estas nuevas instituciones democráticas se convirtieron en un verdadero reclamo social y en una demanda ciudadana. Aunque ésta demanda no fue reconocida por grandes conglomerados como para pensar que su desatención pudiera provocar conflictos o estallidos sociales, lo cierto es que los intelectuales, estudiosos, periodistas y profesionistas de diversas disciplinas, principalmente juristas, que participaron en la tarea de preparación de las propuestas de ley correspondientes, fueron capaces de articular un proyecto específico de ley, supieron presentarlo ante las instancias decisorias adecuadas y no cejaron en su aprobación hasta lograr tal fin.

[14] "Un sistema eficaz de contrapesos supone que el ciudadano esté en posibilidad de hacer un juicio fundamentado de la acción del Estado, y de lo que ella dicen los medios de comunicación y los demás ciudadanos. Para tal efecto, el ciudadano deberá tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión Pública" (Vid. López-Ayllón, Sergio, "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal", en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (Coords.), **Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información**, op. cit., pág. 6).

La tercera razón se deriva de la estrategia negociadora que siguió el grupo impulsor de esta legislación. En efecto, uno de los acuerdos fundamentales de los miembros de este grupo lo fue el que, una vez constituido el órgano legal que garantizaría el respeto del derecho de acceso a la información, cualquiera que haya sido su forma o naturaleza, ninguno de los miembros participantes aceptaría formar parte de dicho órgano. Ésta loable decisión manifestaba con toda claridad, el compromiso institucional con el proyecto de ley y evitaba suspicacias respecto a su contenido, alcance y al hecho de que otro tipo de intereses afectara al mismo.

Así, una vez aprobada la ley de acceso a la información para el ámbito federal, el efecto demostración en los estados se hizo evidente. De hecho, en un lustro a partir de 2002 y hasta 2007, todas las entidades federativas del país habían aprobado su propia legislación en la materia.[15]

No obstante, aunque pudiera parecer que el hecho de que buena parte de las entidades federativas hubiesen aprobado sus propias leyes, fuese un importante avance para colocar el fundamento jurídico apropiado para el ejercicio del derecho de acceso a la información, en realidad resultó lo contrario, salvo contadas excepciones, por las siguientes razones:

El sano propósito de los diseñadores del proyecto de ley, en el sentido de respetar la autonomía de los estados federados para que ellos mismos se dieran sus propias normas, reconociendo las particularidades de su realidad política y social, así como las peculiaridades de sus gobiernos, resultó en un relativo fracaso. En este sentido, el federalismo en materia de transparencia fue revelador de un hecho incontrovertible: Las autoridades locales, de cualquier signo, veían a la transparencia y el derecho de acceso a la información como dos enemigos o por lo menos dos factores de malestar, por lo que había que acotarlos al máximo. Estarían dispuestos a aprobar leyes de transparencia, siempre y cuando estuviesen limitadas, sobre todo en lo que correspondía a las formas de acceso a la información y la clasificación de la misma.

Lo anterior se hizo manifiesto por el hecho de que muchos estados aprobaron leyes de acceso a la información que en realidad eran verdaderos obstáculos y barreras infran-

[15] Gómez Gallardo Perla y Ernesto Villanueva, op. cit., págs. 4-6.

queables para un ejercicio simple y expedito de esta garantía. Así, por ejemplo, fue notorio que la ley de Quintana Roo reconociera ese derecho sólo para los ciudadanos habitantes del estado, excluyendo al resto de los mexicanos. Otros estados exigieron que los solicitantes explicitaran los motivos o razones para requerir la información, acreditando algún tipo de interés, y aún otros no se comprometieron con tiempos límite para la atención de solicitudes de información, lo que en la práctica significaba el no responder.

Ésta realidad jurídica tan contrastante y desigual entre las entidades federativas del país, fue razón suficiente para que se emprendiera una iniciativa de reformas al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se establecieran, de manera homogénea, las bases del derecho de acceso a la información en el país, es decir en todos los ámbitos y órganos de gobierno, con el propósito de garantizar a los particulares el respeto al ejercicio de su derecho de conocer la información que obre en los archivos gubernamentales, a excepción de aquella que la propia ley determina como clasificada. No abundaremos en demasía respecto de las características de esa reforma.[16] Nos centraremos en las condiciones que prevalecían en la realidad del Estado de México, respecto de su marco normativo, el que ha sufrido cuatro reformas de su texto original. Se detallan a continuación tales reformas.

En el Estado de México, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (su nombre original, ya que la reforma de julio de 2008 le agregó la expresión y *Municipios*), fue aprobada en marzo de 2004, publicada el 30 de abril siguiente y entró en vigor a partir del dos de mayo, en virtud de que el día primero de mayo es considerado inhábil en el calendario oficial. Los artículos transitorios de la Ley establecieron los siguientes plazos, a efecto de su plena vigencia: tres meses para la designación, por parte del gobernador del estado, de los tres consejeros que integrarían el Consejo del Instituto; un mes después de ésta designación entraría en operación el propio Instituto; seis meses para la aprobación del reglamento de la Ley y para la integración de las instancias que garantizarían el acceso a la información (unidades y comités de información), y un año después de la designación de los con-

[16] Una apreciada colección de ensayos alusivos a esta cuestión están contenidos en el libro de Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell (coords.), **Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia**, UNAM-IFAI-INFODF, México, 2007.

sejeros, se podría ya ejercer plenamente el derecho de acceso a la información por cualquier persona, mediante la presentación de solicitudes de información por escrito y con firma autógrafa, a los sujetos obligados, expresión legal, ésta última, para identificar a todas las autoridades gubernamentales, estatales y municipales, a quienes la Ley de la materia las obliga a su debido cumplimiento (Las fechas correspondientes pueden verse en el anexo cronológico al final del libro).

3.2 *Primera reforma legal: La intención de reconocer la autonomía formal del ITAIPEM.*

La Ley de Transparencia del Estado de México tuvo su primera reforma en diciembre de 2004. Todavía no entraba totalmente en vigor dicha Ley, puesto que no se habían cumplido los plazos establecidos en los artículos transitorios cuando se hizo necesaria su reforma. La razón fundamental fue el hecho de que el órgano garante, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM), estaba enfrentando obstáculos normativos y administrativos para poder iniciar sus operaciones con la debida autonomía presupuestal que su ley de creación, la propia Ley de Transparencia, le concedía según se estipulaba en el artículo 56 de dicha norma.

Permítasenos entrar en detalles, ya que son ilustrativos de los dolores que el ITAIPEM empezó a causar, prácticamente desde el inicio de su vida institucional.

En efecto, conforme los plazos legales establecidos, el ITAIPEM entró en operación un mes después de haber sido designados sus tres consejeros. Ésta designación se hizo el 24 de julio de 2004, por lo que un mes después el ITAIPEM inició su funcionamiento. Como toda nueva institución que empieza su trabajo, se debieron superar las carencias iniciales de espacios, mobiliario, recursos, personal, equipo, entre otros. Fue gracias a la buena disposición del entonces Secretario de la Contraloría, a quien por cierto le había correspondido hacer un seguimiento muy cercano a la propuesta de la Ley de Transparencia respectiva, quien cedió en préstamo una oficina dentro del edificio que ocupa la dependencia referida, ubicada en la esquina de Vicente Guerrero y Robert Bosch, en la zona industrial de Toluca, ciudad capital en la que, por Ley, debería asentarse la sede del Instituto, para que fuera usada por los tres consejeros y dos secretarias. Dicho apoyo facilitó el trabajo de integrar un proyecto de presupuesto para el periodo agosto-diciembre de 2004.

Fue precisamente el ejercicio del presupuesto lo que empezó a generar dificultades. Enterados por los medios de comunicación que los diputados locales habían aprobado un monto de 10 millones de pesos, aproximadamente, para el arranque de las tareas de transparencia, el proyecto de presupuesto preparado contempló dicha cantidad, como techo presupuestal. La primera respuesta que se obtuvo de la Secretaría de Finanzas, dependencia responsable de la asignación presupuestal anual a las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, fue que como el presupuesto era anual, entonces había que prorratearlo mensualmente, a efecto de determinar la cantidad de recursos en el período agosto-diciembre de 2004. Dicha cantidad ascendió a cuatro millones de pesos, aproximadamente.

Pero la autorización del presupuesto de arranque no fue el problema más complicado. Una vez que se dispuso ejercer el presupuesto, sobre todo en el arrendamiento de un inmueble para la sede del ITAIPEM, la adquisición de equipos de cómputo, vehículos, mobiliario, entre otros, surgió la cuestión de si el Instituto debería de ajustarse a las autorizaciones y dictámenes, y en general a la normatividad administrativa emitida por la Secretaría de Finanzas para efecto de la regulación del ejercicio presupuestal y su comprobación, o si ejercía la autonomía "operativa, presupuestaria y de decisión," que le concedía el artículo 56 de la Ley que lo creó, observando lógicamente las disposiciones del Código Administrativo del Estado de México que le eran aplicables.

En el mismo tenor se presentó la aprobación de la inicial estructura de organización del Instituto, por cierto, estrechamente vinculada al monto del presupuesto inicial. Fiel a su práctica tradicional, el área de la Secretaría de Finanzas encargada del análisis y emisión de dictámenes de las estructuras de organización, estimaba que, puesto que el ITAIPEM estaba iniciando sus tareas, era conveniente empezar con una estructura en la que el nivel de los consejeros sería equivalente a directores de área. Tendría que demostrar con su desempeño que, más adelante, merecerían mejores niveles.

Obviamente el desacuerdo con ésta postura estrecha no se hizo esperar. Para tal efecto, se invocó la facultad legal que tenía, y tiene, el Consejo de aprobar su propia estructura orgánica y sus normas de operación, que incluye su reglamento interior sin ninguna intervención externa. El argumento era simple: si el Consejo puede aprobar su reglamento interior, que en realidad es la expresión normativa de su estructura orgánica, entonces también puede aprobar ésta última, además de la facultad explícita que la Ley le concedía. En tal sentido, y teniendo como referencia organismos autónomos equivalentes, se aprobó una estructura acorde a la importancia de las funciones y recursos institucionales. Solamente así se pudo hacer de lado la intervención de una

instancia "normativa" que parecía más preocupada por no gastar el presupuesto (que ni siquiera era suyo), que el hacerlo con efectividad y para el beneficio social.

Aunque en un inicio las diversas instancias de la Secretaría de Finanzas estuvieron conformes de emitir sus dictámenes, fue una consulta escrita presentada a la dirección general del Sistema Estatal de Informática (SEI), la que puso la controversia a flote. En efecto, ante la pregunta de si el SEI emitiría dictamen técnico para adquirir equipo de cómputo para el Instituto, su respuesta se dio en sentido negativo, puesto que sólo estaban dispuestos a opinar pero no a dictaminar, en virtud de que se argumentó que el ITAIPEM gozaba de autonomía presupuestal y estaba, por ese hecho, en condiciones de generar sus propios dictámenes técnicos y realizar sus adquisiciones.

Este razonamiento se apoyaba también en el hecho de que la propia Secretaría de Finanzas había catalogado al ITAIPEM como un órgano autónomo dentro del proyecto de decreto del presupuesto de egresos de 2005, junto con otros órganos autónomos, como lo son el Instituto Electoral del Estado de México y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Con estos elementos, el Instituto inició el ejercicio de su presupuesto 2004 en noviembre de ese mismo año, puesto que hasta esa fecha fueron liberados sus recursos presupuestales. Su ejercicio se inició considerando la autonomía presupuestal que la Ley le señalaba al Instituto, si bien su expresión era escueta.

Aún así, y con el fin de que no existiese duda alguna sobre la autonomía del Instituto, los diputados de la LV legislatura estatal decidieron reformar los artículos 56 y 60, así como adicionar los artículos 57 y 60, fracción XXII de la Ley, necesarios para tal fin.

Resultado de ello, el artículo 56, quedó como sigue: "Se crea el organismo público descentralizado no sectorizado de carácter estatal denominado Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales".

Y se añade lo siguiente, con el fin de darle viabilidad a la autonomía del Instituto: "Para garantizar la autonomía de gestión, decisión y el cabal cumplimiento de su objeto, el Instituto queda exceptuado de lo establecido por el artículo 4, el segundo

párrafo del artículo 9, así como por lo señalado en el Capítulo III, salvo lo dispuesto en el artículo 16 y el artículo 23, todos de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, la cual en lo general no se aplicará en lo que se oponga a la presente ley.

Concluía dicho artículo estipulando que: "El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, podrá modificar su estructura y base de organización, conforme el procedimiento que al efecto señale el Consejo, cuando sea necesario, para mejorar el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la coordinación de sus actividades".

Por otra parte, el artículo 57 dispuso que "El Instituto aplicará las disposiciones del Libro Décimo Tercero del Código Administrativo del Estado de México, en lo que no se oponga a la presente Ley. Asimismo, determinará la conformación de sus comités a efecto de dar debido cumplimiento a lo dispuesto por dicho Código".

La exposición de motivos de dicha reforma, argumentaba que: "es de vital importancia que se aclare que si bien es cierto que se creó un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, éste requiere características particulares para su adecuada operación, la cual necesariamente implica el eficaz ejercicio de la autonomía antes señalada y la mención expresa de que el ITAIPEM no estará sujeto para su operación interna, entendiéndose como ésta simplemente su autonomía de gestión y de decisión, tanto en su estructura interna, órganos colegiados para la toma de decisiones, en ejercicios presupuestales para adquisiciones y arrendamientos, órgano de gobierno, resolución de recursos y demás obligaciones y actividades sustantivas a las leyes que rigen a los denominados organismos auxiliares en sentido estricto y para los efectos antes mencionados".

Como puede observarse, los diputados manifestaron su plena voluntad para reconocer la necesidad de que el Instituto operara con autonomía, dado que una de sus principales funciones sería la de resolver las controversias generadas por el hecho de que alguna autoridad del Ejecutivo estatal negara el acceso a su información a alguna persona. Por otra parte, parecería que la propia Secretaría de Finanzas estaba consciente de ésta necesidad y actuaba en consecuencia, al ubicar al ITAIPEM como órgano autónomo.

Aunque en su primer año completo de operación (2005), el Instituto actuó con relativa autonomía presupuestal, los problemas administrativos afloraron de manera inmediata. Veamos cuáles fueron.

Para los efectos del control que ejerce sobre los organismos auxiliares la Secretaría de la Contraloría estatal, dado que las reformas no la habían exceptuado de ejercerlo sobre el Instituto, antes al contrario, habían reconocido explícitamente que estas funciones se ejercerían debida y oportunamente, se hizo necesario solicitar al titular de la Contraloría el nombramiento de un contralor interno, designado a propuesta de la propia dependencia y aprobado por el gobernador del Estado en términos de ley. Además de ello, dado que el Consejo sesionaría en calidad de órgano de gobierno, para efectos de tomar decisiones de carácter presupuestales, financieras y administrativas, se realizó el nombramiento de un comisario, designado por la Contraloría, con voz pero sin voto, tal y como lo señala la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.

Fue en el seno del órgano de gobierno en dónde empezaron a surgir las discusiones originadas por las controversias derivadas de si el Instituto estaba obligado a observar la normatividad administrativa establecida por la Secretaría de Finanzas, para efectos del ejercicio presupuestal respectivo. Los representantes de la Contraloría argumentaban que, puesto que el ITAIPEM era considerado un organismo descentralizado, no autónomo, debía sujetarse a todas las normas aplicables al conjunto de organismos auxiliares estatales, haciendo caso omiso de la autonomía que la ley le otorgaba. Esta posición inclusive estuvo avalada por uno de los propios consejeros del Instituto.

En sentido opuesto, la posición del consejero Presidente se fijó para el fin de hacer valer la autonomía operativa, presupuestal y de decisión del ITAIPEM, reconociendo que había normas que se podrían acatar, previa decisión explícita del Consejo en tal sentido, y no porque hubiese una obligación de hacerlo, siempre y cuando no afectaran la autonomía del ITAIPEM. Esta posición reconocía también que todas las disposiciones relativas a la comprobación del ejercicio de los recursos públicos, se acatarían y observarían escrupulosamente, ya que la obligación de hacerlo no estaba sujeta a alguna interpretación. Tan así fue que prácticamente todos los informes de auditorias externas que se practicaron por ley a la institución, por despachos de contadores públicos autorizados, resultaron sin salvedades.

Por otra parte, fue significativo que el OSFEM haya auditado al ITAIPEM apenas en su tercer año de operación y con un presupuesto anual de poco más de 20 millones de pesos. Otras dependencias y organismos, más antiguos y con mayor presupuesto, hasta donde se puede saber, nunca han sido auditados por dicha instancia o lo han sido esporádicamente.

Estas discusiones se volvieron más álgidas cuando la Contraloría, a través de su área jurídica y consultiva, emitió una opinión en el sentido de que el ITAIPEM era un organismo descentralizado y que, en consecuencia, estaba obligado a acatar todas las normas que regulaban a dichos organismos en la administración estatal. Viéndolo en retrospectiva, la opinión de la Contraloría se contrapuso a todas aquellas razones que tuvieron los diputados para reformar la Ley de la materia y reconocerle autonomía al Instituto. De manera concomitante, la Secretaría de Finanzas corrigió su error y en el decreto del presupuesto de egresos de 2007 ya no consideró al ITAIPEM como órgano autónomo (que obviamente no lo era) y lo ubicó como un organismo descentralizado "normal" (que obviamente no lo era).

Hay que subrayar que las discusiones giraban alrededor del significado operativo del concepto "autonomía presupuestal", puesto que ningún organismo descentralizado gozaba de ella, salvo el ITAIPEM. En ningún momento alguna dependencia estatal cuestionó la autonomía de decisión del Consejo en la emisión de resoluciones en los recursos de revisión que conoció. El problema radicó en la gestión y manejo de los recursos presupuestarios asignados, mismos que están regulados por una normatividad excesiva que hace verdaderamente tortuoso el ejercicio del gasto público, lo que en muchas ocasiones va en detrimento de su eficacia, calidad y oportunidad.

De los asuntos que generaron mayor controversia, a título de ejemplo, sobresalen tres de ellos: uno, el referido a la aplicación de las normas de austeridad presupuestal de la Secretaría de Finanzas, emitidas mediante circular a las dependencias y organismos auxiliares. La cuestión fundamental no era que el ITAIPEM no quisiera hacer un esfuerzo de racionalidad y contención de su gasto, no obstante lo limitado de sus recursos. De hecho lo tenía que hacer por las propias normas presupuestarias que así lo obligaban. Más bien dicha circular contenía mandatos para efectos de que la contratación de publicidad quedaba restringida, afectando con ello la estrategia de difusión del Instituto. Por otra parte, era obligatorio para dependencias y organismos, conseguir un dictamen de la Coordinación General de Comunicación Social, a fin de emitir mensajes publicitarios en medios de comunicación. Dichos mensajes debían avalarse por tal dependencia, quien tiene las atribuciones de modificarlos para que observen la estrategia general de comunicación que se ha aprobado para el gobierno del estado. Tal circunstancia limitaba drásticamente la propia decisión autónoma del Instituto, por lo que dicha norma no podía ser cumplida.

Otro ejemplo tuvo que ver con el manejo de las percepciones del personal y la creación de nuevas plazas. En efecto, la Secretaría de Finanzas ha emitido normas y polí-

ticas para regular las percepciones del personal, por lo menos en lo que corresponde a sus promociones. Por ejemplo, un servidor público no puede pasar de un rango a otro si no han transcurrido por lo menos seis meses de antigüedad y el rango que podría ocupar es únicamente el inmediato superior. No se puede "saltar" uno o más rangos. No obstante, como ya se anotó, en virtud de que la Ley le otorgaba facultades al Consejo del Instituto para aprobar su estructura de organización y, en consecuencia, la estructura de su personal, el propio Consejo, por acuerdo establecido por mayoría de votos y en sesión formal, decidió subir dos rangos a los mandos medios a partir de una fecha determinada. Dicha decisión fue cuestionada tiempo después al practicarse una auditoría por parte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, al emitir una observación en el sentido de que, como no se había respetado la normatividad administrativa de Finanzas respecto de las promociones del personal, entonces había que devolver el monto de las percepciones de los servidores públicos que fueron sujetos de la promoción. Una vez que se argumentó lo conducente, con la debida fundamentación y motivación, y después de haber concluido el periodo del mandato del Consejo aludido, el órgano fiscalizador reconoció, mediante escrito formal, que no había razón y la observación se dio por solventada.

Hubo otro hecho significativo, el tercer ejemplo de cómo las ventajas de la autonomía se perdieron ante el burocratismo de las áreas normativas centrales. Resulta que con los ahorros presupuestarios y economías financieras de otros rubros, se tenía disponible la suficiencia presupuestal para la creación de dos plazas del nivel operativo más bajo (¡dos plazas!).

En estricto sentido jurídico, la autonomía del Instituto, de la que ya se ha dado su fundamento, permitiría que, con un acuerdo del Consejo, sin siquiera tener que someterlo a la ratificación del órgano de gobierno, las plazas se podían crear sin problema. No obstante y con el fin de atender las recomendaciones del contralor interno, y evitar otra controversia con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), se acordó seguir el procedimiento contenido en la normatividad administrativa central, mismo que implicaba, además de la autorización del órgano de gobierno, otra serie de dictámenes y aprobaciones que iban desde las instancias internas de la dirección general de Administración de Personal, dependiente de la Subsecretaría de Administración, hasta la autorización última del propio Secretario de Finanzas. Después de casi cinco meses y de innumerables gestiones, las dos plazas fueron autorizadas, ¡un día antes de que terminara la gestión de quien esto escribe!

Estos son solo tres casos ilustrativos de la complejidad administrativa que significó el hecho de que una norma, la Ley de Transparencia, reconociera la autonomía al Instituto, y otra la constriñera para que actuara como un organismo descentralizado gubernamental, sujeto a las disposiciones de la dependencia normativa del gasto público, mismas que obviamente no están hechas para reconocer la autonomía presupuestal, salvo a los órganos que gozan de autonomía constitucional.

Como corolario de todo ello, se pudo constatar que las posibles ventajas que los doctrinarios del derecho administrativo conceden a la descentralización de ésta naturaleza, es decir, la creación de organismos con relativa autonomía presupuestal, en el Estado de México es prácticamente nula: los organismos descentralizados son tratados, administrativamente hablando, como dependencias centralizadas, con un agravante, ya que requieren validar las decisiones en su órgano de gobierno, lo que en la realidad incrementa el burocratismo en contra de la eficacia de la gestión pública.

Para decirlo claramente, la controversia nunca tuvo ni tendría una solución bajo los términos en que estaba planteada. En efecto, la Contraloría tenía razón cuando aseguraba que su labor de control y fiscalización la hacía teniendo como parámetro la normatividad emitida por Finanzas, sin ello su labor no podría realizarse. El ITAIPEM tenía razón cuando afirmaba que la Ley de Transparencia le otorgó autonomía presupuestal y de gestión, misma que debía hacerla valer a fin de cumplir sus cometidos legales de la mejor manera, y si bien podía decidir aplicar la normatividad central, sobre todo en aquellos casos en los que dicha autonomía no se viera menoscabada, lo haría como resultado de una decisión autónoma.

El problema fue que se aplicaban, de manera simultánea, dos normas con el mismo rango, que eran contradictorias: la Ley de Transparencia y la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares. Si bien la Ley de Transparencia se reformó para que se eximiera al ITAIPEM de su aplicación, excepto la parte de estar sujeto al control, no se consideró que dicho control no es otra cosa que la verificación del cumplimiento de las normas emitidas por la Secretaría de Finanzas, por lo que el círculo se cierra de manera viciada.

Todo éste embrollo administrativo se pudo haber evitado sin mayores problemas, si desde un principio se hubiese reconocido que el ITAIPEM era un órgano autónomo constitucional, haciéndolo explícito en la Ley que lo creó.

En el fondo, la realidad jurídico-administrativa vigente en el Estado de México, señalaba o indicaba que la dependencia central normativa del gasto, no tenía (ni tiene) contemplada ninguna excepción en la aplicación de sus normas administrativas para el caso de organismos descentralizados, que no sólo tienen personalidad y patrimonio propios (todos los organismos descentralizados lo tienen), sino autonomía de gestión, de decisión y, lo más importante, autonomía presupuestal, situación ésta última que únicamente era característica privativa del ITAIPEM.[17]

De ahí que éste "híbrido administrativo" que fue el ITAIPEM, ya que ni era órgano autónomo constitucional ni era un organismo descentralizado "tradicional", no podía ser fiscalizado y controlado debidamente, dado que no existía normatividad adecuada para éste caso, ni tampoco la Secretaría de Finanzas emitió alguna disposición interna que lo exceptuara del cumplimiento de ciertas normas, sobre todo las que fueran en detrimento de su autonomía de operación. De hecho, ésta dependencia jamás tomó postura, aún solicitándoselo por escrito, para establecer su criterio respecto de lo que entendía por la autonomía presupuestal del Instituto, siendo en todo caso, la instancia normativa que podía hacerlo. Es probable que en dicha circunstancia haya influido el hecho de que en el seno del propio Consejo del Instituto no hubo un consenso unánime del significado de autonomía presupuestal.

Como fácilmente se puede deducir, la reforma de diciembre de 2004, efectuada para "aclarar la autonomía del Instituto", en realidad no resolvió el problema de fondo y sí dio pié para reforzar la idea de "híbrido administrativo", jurídicamente hablando, que se tuvo del ITAIPEM durante sus primeros cuatro años de vida institucional (2004-2008).

El que los diseñadores de la ley y quienes la aprobaron no se pronunciaran desde un principio a favor de la autonomía constitucional plena del ITAIPEM, (como sí lo habían asumido estados como Morelos, Querétaro, Coahuila y otros), pudo haber significado una manifestación, no de razonable prudencia, sino de temor o de excesivo cuidado ante lo que sería el desempeño de un órgano que, sin duda alguna, iba a generar malestar entre las autoridades gubernamentales y sus altas burocracias. Es probable que se haya pensado que siendo el Instituto un organismo descentralizado,

[17] Este hecho se puede constatar al hacer una simple revisión de las leyes o decretos que crean a cada uno de los organismos descentralizados de la administración estatal.

perteneciente a la esfera de la autoridad jerárquica del Ejecutivo estatal, sería fácilmente controlado. Pero ésta es meramente una especulación.

El hecho de que la Secretaría de Finanzas haya considerado al ITAIPEM como órgano autónomo en un inicio, parecería desmentir cualquier intención controladora por parte de alguna autoridad central estatal. Por otra parte, justo es decirlo, en ningún momento las autoridades del Instituto recibieron presiones, indicaciones, instrucciones o algo semejante ya sea para cumplir sus responsabilidades o resolver los recursos que conoció. El respeto y libertad de la que gozó el ITAIPEM en sus primeros cuatro años de vida, por parte del titular del Ejecutivo estatal y de sus colaboradores más cercanos, fue condición para un ejercicio pleno de la autonomía de decisión en cuestiones sustantivas.

La moraleja administrativa que se puede recuperar de ésta experiencia es que jamás hay que crear un organismo descentralizado con autonomía de gestión, operativa y presupuestal en el Estado de México, puesto que las normas que regulan a los organismos auxiliares no están hechas para tal modalidad. Simplemente no hay normatividad para tales organismos, por lo que no deberían de existir. El corolario de tal circunstancia es que se ha perdido, dentro de las formas de organización administrativa de la administración pública estatal, aquella que corresponde a una verdadera descentralización. Hoy los organismos "descentralizados" son una ficción. Todos, sin excepción, estén o no sectorizados se les considera como unidades centrales, sujetas al férreo, asfixiante, esclerótico y tedioso control central en manos de la dependencia normativa: la Secretaría de Finanzas, adicionalmente al propio control de la dependencia "coordinadora de sector" que juega e interviene predominantemente en la toma de decisiones.

No obstante sería en julio de 2008, cuando por fin se reconocería legalmente y sin ambages, la autonomía constitucional plena del ITAIPEM, pero eso será materia de otro apartado, posteriormente.

3.3 *Segunda reforma legal: Clarificar las reglas del juego.*

La segunda reforma de la Ley de Transparencia tuvo lugar mediante el decreto, aprobado por unanimidad por los diputados locales, publicado el día 29 de diciembre de 2006. Conforme lo dispuesto por los artículos transitorios, las reformas entrarían en vigor el día ocho de enero del siguiente año (2007), por ser el primer día hábil después de la publicación en el periódico oficial del gobierno del estado. Dicho plazo exceptuaba a las reformas, una, referida a la posibilidad de utilizar medios electrónicos para

la recepción y atención de solicitudes de acceso a la información, y otra, que tenía que ver con la integración de nuevos rubros de la información pública de oficio, con la obligación de difundirla por el conjunto de sujetos obligados. Estas dos últimas reformas entrarían en vigor 90 días hábiles después, conforme la interpretación legal del plazo que hizo el Consejo por mayoría en su sesión de la segunda semana de enero de 2007. Dicho plazo se cumpliría el día 25 de mayo de 2007.

Después de año y medio de plena vigencia de la ley de la materia y habiendo acumulado la experiencia derivada de la puesta en marcha de las instancias, procedimientos y términos señalados en la propia disposición jurídica invocada, se habían percibido algunas debilidades de la ley, las que los diputados se dispusieron a corregir mediante las reformas siguientes:

La principal modificación legal efectuada lo fue el establecer el fundamento legal, tanto en la Ley de Transparencia como en el Código Administrativo del Estado de México (Art. 14.1), y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (Art. 9), para que los particulares que hicieran ejercicio de su derecho de acceso a la información ante los sujetos obligados en el estado, pudiesen hacerlo mediante la presentación de solicitudes de acceso y de sus consecuentes recursos de revisión, si fuese el caso, utilizando medios electrónicos, es decir, por Internet, con el objeto de facilitar tanto su presentación como el envío de la respuesta correspondiente junto con la información requerida, y en su caso, las resoluciones del Pleno a las inconformidades interpuestas por los solicitantes.

El que se tuviera que reformar la Ley para reconocer esta posibilidad y sus facilidades concomitantes, es muestra del excesivo gradualismo que prevaleció como estrategia para poner en marcha la transparencia y el acceso a la información en el estado de México. En efecto, antes de dicha reforma, las solicitudes de acceso debían ser presentadas por escrito, firmadas por el interesado, el que prácticamente tenía que acudir personalmente a la unidad de información de la dependencia u organismo en el que obrara la información que le interesaba y entregar su solicitud. Una vez efectuado lo anterior, la unidad de información respectiva debía capturar en el sistema de registro y seguimiento de solicitudes los datos de la misma y al particular se le entregaba un acuse de recibo el que contenía un número de folio con el cual podía identificar su solicitud y verificar en el sistema automatizado que había diseñado el ITAIPEM (de hecho, la primera versión del SICOSIEM), la situación o "status" de su solicitud, pero sólo eso, porque la información se la mandaban por correo o se la llevaban a su domicilio para ser entregada en propia mano.

Basta comparar las condiciones que propició la reforma aludida en éste rubro, para observar lo engorroso y costoso que resultaba, tanto para el particular solicitante como para el gobierno, el procedimiento anterior. Prácticamente tuvo que transcurrir cerca de año y medio de operación, para que la autoridad gubernamental aceptara éste medio electrónico para enviar las solicitudes de acceso.

¿Por qué no se incluyó en la Ley, desde un principio, ésta posibilidad ventajosa que ofrecen los medios electrónicos? Mi personal, subjetiva y tendenciosa suposición es que la autoridad actuó con temor. Temía que el número de solicitudes fuera excesivo respecto de su capacidad de respuesta. Temía que cualquier persona hiciera solicitudes de la información que quisiera, sin tener que "dar la cara". Temía que los solicitantes utilizaran seudónimos o nombres falsos, al desaparecer la firma autógrafa como requisito formal de las solicitudes de acceso. En otras palabras, parecía que las solicitudes por escrito y firmadas, eran un medio para disuadir un pleno ejercicio del derecho de acceso a la información.

En realidad todo eso sucedió… ¡pero no pasó nada!. Comparativamente con el número de solicitudes escritas, las electrónicas se sextuplicaron en seis meses, por la facilidad que representa el Internet y sobre todo que ya no podían operar algunos mecanismos de disuasión que usaban algunos servidores públicos adscritos a las unidades de información, respecto de la presentación de solicitudes, cuando alguien acudía personalmente a requerir información. Muchos solicitantes usaron seudónimos en sus solicitudes o hasta domicilios inexistentes, situación que, sin embargo, no invalidaba dichas solicitudes, según criterio adoptado por unanimidad por el Consejo del Instituto. La razón era simple: la cuestión central del acceso a la información no es quién pide la información sino más bien determinar si la información es pública o no lo es. Si es pública conforme a la Ley, es intrascendente querer saber quién la solicita, puesto que como pública que es, cualquiera la puede obtener, y si cualquiera la puede tener, su nombre resulta lo de menos. Así, se atendieron solicitudes de Peter Parker, de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y otros personajes famosos, sin ningún demérito.

El segundo conjunto de artículos reformados, que por cierto generaron mucha controversia, tenían que ver con el otorgamiento de facultades de sanción al Instituto para que las ejerciera ante situaciones de reiterados incumplimientos de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados. Ésta segunda reforma a la ley ya había alcanzado cierto consenso por los diputados locales, en el mes de julio de 2007. A pesar de ello, una vez que fue enviada para su promulgación al Ejecutivo estatal, éste la devolvió al Congreso local con una serie de observaciones que hacían referencia

a supuestas contradicciones jurídicas con otras disposiciones, tanto constitucionales como del orden estatal que debían corregirse. Después de cinco meses, finalmente se llegó a un acuerdo que permitió aprobar las reformas, sobre todo las referidas a las facultades de sanción, puesto que curiosamente nadie cuestionó el uso de medios electrónicos para presentar solicitudes.

Durante el corto tiempo en el que la Ley estaba operando plenamente, se habían presentado situaciones en las que algunos sujetos obligados no cumplieron con las recomendaciones del ITAIPEM, ni tampoco habían cumplido con todas las obligaciones de Ley, sobre todo en el ámbito municipal. No obstante que la Ley estableció que en casos de incumplimiento y una vez que el Instituto tuviera las evidencias de tal hecho, se debería hacer del conocimiento del órgano de control interno correspondiente, para que fuera éste quien, en ejercicio de sus atribuciones, reuniera todos los elementos de juicio y procediera a deslindar las responsabilidades administrativas y fincarlas, si fuese el caso, se consideraba que el propio Instituto debía tener facultades de sanción.

Además de ello, los diputados, sobre todo de la fracción del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados local, reiteraron la necesidad de que el ITAIPEM asumiese facultades y atribuciones de sanción, para que sus resoluciones, que por Ley ya se consideraban obligatorias, tuvieran más fuerza para su debido cumplimiento. En sus propias palabras querían "ponerle dientes" al Instituto.

En tal sentido, las reformas le concedieron al Consejo del ITAIPEM atribuciones para: uno, emitir "extrañamientos públicos", sin que se definiera su naturaleza ni los instrumentos para hacerlo, por medio de los cuales se debía divulgar a aquellos sujetos obligados que recurrentemente faltasen al cumplimiento de sus obligaciones legales en la materia o que no cumpliesen con las resoluciones del Instituto, dando referencia clara y precisa de las razones de dicho extrañamiento. Dos, para informar al Ministerio Público de conductas presuntamente violatorias de la Ley por parte de sujetos obligados, a fin de que dicha autoridad analizara el conjunto de evidencias que pudiesen en verdad tipificar un delito que mereciera pena corporal.

Muchos notables juristas y otros no tanto, opinaron reiteradamente que ésta última facultad carecía de sentido en tanto que, ni el Código Penal del Estado de México, ni la propia Ley de Transparencia, consideraban que alguna violación a ésta disposición fuese un delito. Es decir, el posible delito de abuso de autoridad, éste sí contemplado en las disposiciones penales del Estado, no se consideró como el delito que se podía

invocar ante violaciones a la Ley de Transparencia. En consecuencia, si no hay delito no hay pena o castigo. Hasta julio de 2008, el ITAIPEM no había hecho uso de tal facultad.

Paradójicamente dicho aspecto de las reformas no contempló la posibilidad de dotar al Instituto con medios de apremio para que se aplicaran, previamente a la sanción, tales como apercibimientos, multas, amonestaciones, entre otros, como de hecho tienen otros órganos garantes de otras entidades federativas del país.

Finalmente, el tercer grupo de reformas a la Ley en ésta fecha, se relacionaban con distintos aspectos de procedimiento y conceptuales, que era necesario precisar para facilitar tanto el ejercicio del derecho de acceso a la información, como el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados.

Así, se amplió el catálogo de la información pública de oficio para incluir rubros o materias referentes a la guía de trámites y servicios, las estadísticas generadas por el sujeto obligado, difundir los indicadores de gestión que diesen cuenta de los resultados alcanzados, se precisó con mayor claridad que la información del directorio de los servidores públicos de mandos medios y superiores debía vincularse con las remuneraciones mensuales fijas que percibían, a efecto de facilitar su consulta. Hasta antes de esta fecha, todos los sujetos obligados exhibían el directorio de servidores públicos en un espacio y el tabulador de sueldos en otro. Quien deseara vincular uno y otro tenía que maniobrar para tal fin, además del hecho de que la mayoría de los tabuladores se mostraban con claves alfanuméricas que hacían prácticamente imposible conocer las remuneraciones mensuales fijas de un servidor público y mucho menos las extraordinarias. Justo es decir que, aún con la reforma en vigor, los sujetos obligados se resisten a cumplir con este mandato. Divulgar las remuneraciones ha sido un factor que ha causado un permanente y doloroso temor. Pero en ello nos detendremos con mayor detalle en otro apartado de éste libro.

En éste mismo rubro de la información pública de oficio, se incluyó información específica para la Cámara de Diputados por lo que respecta a la asistencia a las sesiones, las deliberaciones registradas, entre otra información.

Adicionalmente, en este grupo se inscribe una reforma que simplemente ratificó una idea ya contemplada en la Ley, pero que la hizo más clara. Me refiero a la obligación de todos los sujetos obligados de generar versiones públicas de docu-

mentos oficiales. Una versión pública, figura surgida en el ámbito federal, significa que un documento que obre en un archivo público y que contenga tanto información pública como información clasificada, ésta última pudiendo ser confidencial o reservada, el sujeto obligado responsable de dicho documento debe permitir el acceso a la información no restringida y testar, ocultar en la copia, aquella información que no deba ser difundida. Esta modalidad lleva al límite la publicidad de la información sin violar los criterios de clasificación de la información. De cualquier manera, está pendiente, por parte del órgano garante, la emisión de los lineamientos para la preparación de versiones públicas de documentos oficiales, toda vez que no se aprecia un claro entendimiento por parte de los sujetos obligados respecto de cómo elaborar una versión pública.

Sin duda alguna, ésta segunda reforma de la Ley de Transparencia fue un avance significativo para adecuar dicha disposición jurídica a las características que se estaban gestando en el ámbito federal y que darían contenido a las reformas del artículo sexto constitucional. Pero antes hubo una tercera reforma a iniciativa de los propios diputados locales.

3.4 *Tercera reforma legal: ¿La corrección de un olvido?*

La tercera reforma de la Ley de Transparencia se dio mediante la modificación del artículo 14, fracción I de la ley, publicada en el periódico oficial del gobierno del estado el 1 de febrero de 2007. Su finalidad fue el incluir, como parte de la información pública de oficio de la Cámara de Diputados, los "informes y cuentas públicas que por disposición legal deben entregar las entidades públicas estatales y municipales al Poder Legislativo y que hayan sido revisados por la Legislatura". El artículo tercero transitorio de este decreto estableció que la disposición sería aplicable a las cuentas públicas a partir del ejercicio fiscal de 2006.

Tales documentos, una vez que observen la condición legal aludida, deben de ser difundidos, de preferencia mediante una página electrónica, vía Internet. En realidad ésta información debió ser contemplada en la segunda reforma, pero por alguna razón no se incluyó, lo que resultó en una omisión que fue corregida por esta rápida, específica y casi desapercibida tercera reforma de la Ley, impulsada por los propios diputados, prácticamente sin la intervención de otra instancia.

De cualquier manera la inclusión explícita de la cuenta pública en la información pública de oficio, fue una muestra de compromiso con la transparencia, por parte de los

diputados locales. Constituye también, un ejemplo de cómo un documento que tiene un origen externo a determinado sujeto obligado, se considera público y, consecuentemente, puede ser conocido por todos los interesados, situación y circunstancia que no siempre se entendió clara y correctamente, sobre todo por el Órgano Superior de Fiscalización de la propia Cámara de Diputados.

Quizá el reto que enfrenta la transparencia de la cuenta pública lo sea el hacerla sencilla y simple de entender. El gran volumen de información que implica el total de documentos provoca dificultades para su entendimiento y comprensión, de ahí la necesidad de trabajar en una presentación más accesible para el gran público que no necesariamente es experto en estas cuestiones. Probablemente una versión resumida y ejecutiva pueda jugar dicho papel.

3.5 ***Cuarta reforma legal: Por fin, la autonomía del ITAIPEM.***

El conjunto de las últimas reformas a la Ley, publicadas el 24 de julio de 2008, tuvieron diversas causas. Quizá la más relevante fue la obligación que impuso el decreto que reformó el artículo sexto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de julio de 2007, y que establecía las condiciones mínimas para garantizar el acceso a la información, a efecto de adecuar tanto las constituciones locales como las propias leyes de transparencia y acceso a la información, para reconocer que los órganos garantes gozarían de autonomía constitucional. El Estado de México no fue la excepción y aunque lo hizo prácticamente al concluir el lapso de un año, periodo que había estipulado el artículo segundo transitorio del decreto correspondiente, los términos de las adecuaciones jurídicas a la ley de la materia, desde mi punto de vista, fueron satisfactorias aunque quedaron algunos asuntos pendientes que serán comentados en párrafos sucesivos.

Para tal efecto, fue de gran utilidad el documento preparado por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), conjuntamente con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), denominado convencionalmente "Catálogo de Buenas Prácticas", en materia de transparencia y acceso a la información, además de la protección de datos personales. Éste catálogo sirvió como una referencia útil para valorar diversas propuestas que mejorarían el diseño de la ley.

Otra razón fundamental fue el hecho de que se discutió ampliamente la naturaleza jurídica que debían manifestar los órganos garantes en la materia y que la mayoría coincidió en que deberían ser autónomos constitucionales a semejanza de las instancias

reguladoras de los procesos electorales o defensoras de los derechos humanos. Lo que se debe reconocer en éste aspecto, es que tanto la iniciativa de reformas del Ejecutivo estatal como en la de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, el aspecto más relevante lo fue el concederle autonomía constitucional al ITAIPEM. Allí hubo una coincidencia importante.

A propósito de ésta reforma, conviene subrayar que, por lo que se refiere a los aspectos archivísticos y documentales, en el Estado de México, desde hace más de veinte años (1986) ha estado vigente la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México, disposición que regula la clasificación, catalogación, conservación y destrucción, en su caso, de los documentos que generen o reciban las autoridades públicas en el estado. Se debe reconocer el significativo, sistemático y permanente esfuerzo institucional que se ha hecho en esta entidad federativa, desde principios de la década de los setenta del siglo pasado y que ha dado frutos, como lo es la consolidación de una cultura de buen manejo documental y de archivos, si bien dicha cultura es más evidente en las instancias estatales más no así en las administraciones municipales, salvo contadas excepciones.

Sin duda alguna, el aspecto más relevante de las reformas de julio de 2008, lo es la autonomía constitucional que se le otorgó al Instituto como órgano garante de la Ley en el estado. Ésta nueva condición legal del ITAIPEM vino a resolver varias cuestiones.

La primera, aunque no por ello la más importante, lo era que el ITAIPEM tendría las facultades y atribuciones derivadas de las propias normas estatales, para manejar sus recursos con autonomía de gestión. Finalmente las intenciones manifiestas, prácticamente desde el inicio del funcionamiento del Instituto para que su gestión la hiciera con mayor libertad, se habían concretado. Probablemente esto fue un aprendizaje de que las cosas hay que hacerlas bien y claras desde el principio o es mejor no hacerlas. Insisto, si desde el inicio no se quería un órgano autónomo así se debió haber definido. Si era lo contrario se debió haber reconocido ésta naturaleza. En ambos casos, los asuntos administrativos hubieran sido más sencillos de manejar. Como resultado de dicha autonomía constitucional, el reto institucional será el generar y aprobar el conjunto de la normatividad administrativa propia que permitirá manejar los recursos con legalidad y transparencia y rendir cuentas de ellos.

La segunda cuestión es una que produjo malos entendidos y algunos desencuentros con autoridades municipales. Tiene que ver con el hecho de si la ley, en sus anteriores

términos, les facultaba (u obligaba) a las autoridades del ayuntamiento a crear institutos municipales homólogos en su territorio. No obstante algunos intentos de crear institutos en este ámbito, de naturaleza descentralizada, por algunos ayuntamientos, ninguno de estos intentos prosperó. Pero vayamos por partes y en orden.

El artículo 80 de la Ley, antes de su reforma, establecía que: "Los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, los Municipios, los Tribunales Administrativos y los órganos autónomos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán el órgano equivalente al del Título Quinto de la presente ley, para proporcionar y garantizar a los particulares el acceso a la información y la protección de los datos personales, de conformidad con lo previsto en esta Ley". Dicho órgano equivalente sería, según la libre e indebida interpretación de algunas autoridades municipales, un instituto semejante al ITAIPEM, pero con jurisdicción en el municipio exclusivamente. Tal interpretación llevó a algunos ayuntamientos a hacer gestiones para crear su propio instituto, sin meditar si se justificaba una burocracia de tal naturaleza o sin saber de dónde vendrían los recursos para que operara debidamente.

Ante tal hecho, el Consejo del ITAIPEM siempre se opuso a esa interpretación y recomendó que no se crearan institutos municipales de transparencia, ya que además de ser onerosos para el erario municipal, su función sería únicamente resolver los recursos de revisión que los particulares interpusieran en contra de algunas de las respuestas de la administración municipal, los que difícilmente serían tan numerosos como para justificar una estructura administrativa de tal naturaleza. A pesar de la recomendación del Instituto a los ayuntamientos, algunos de ellos mantuvieron, de facto, órganos "equivalentes" y designaron consejeros municipales.

En realidad, lo que los ayuntamientos debían hacer (y muchos lo hicieron), era simplemente designar a un servidor público al que el propio Cabildo le facultara para resolver los recursos de revisión, hecho que les evitaría asignar recursos a una tarea que no lo justificaba. En buen número de casos se designó al síndico municipal para que atendiera esta tarea.

En tal sentido, la autonomía del ITAIPEM, ya sin duda alguna o sin necesidad de interpretaciones o arabescos legales, estaba en concordancia con la disposición de la ley, en el sentido de que ejercería su autoridad en todo el territorio estatal. Así, la única autoridad en el estado, órgano garante en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, sería precisamente el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

El agregado "*y Municipios*" a la denominación legal del Instituto, se derivó del hecho de que las reformas a la ley consideraron que la denominación de dicho ordenamiento, obligatorio también para los ayuntamientos, debía abarcar a ese ámbito de gobierno. En consecuencia, la autoridad del Instituto sobre los ayuntamientos (y sobre cualquier sujeto obligado) en estas materias, era indubitable, por lo que no tendría ya razón de ser la existencia de algún órgano equivalente o instancia semejante. Todas ellas debían de pasar a mejor vida con la entrada en vigor de las reformas aludidas.

La tercera cuestión que resolvió la autonomía del Instituto, fue que se eliminó el estigma que algunos sujetos obligados (nuevamente la mayoría del ámbito municipal) se habían ganado a pulso, en el sentido de que las resoluciones a los recursos de revisión interpuestos, se resolvían con poca imparcialidad y objetividad, buena parte a favor de la autoridad municipal. En efecto, de una rápida revisión de los términos, razones y justificaciones, además del fundamento legal correspondiente, preparadas y emitidas por las instancias de resolución de las controversias autoridad-particular, se podría uno dar cuenta fácilmente de que tales instancias se encontraban alineadas con la propia autoridad municipal, y sus resoluciones casi siempre favorecían a las dependencias municipales, en menoscabo del derecho de acceso a la información de los particulares.

En otras palabras, las instancias de resolución de los recursos de revisión municipales, fuesen colegiadas o unipersonales, invariablemente se convertían en juez y parte, generando desconfianza en los particulares respecto de la objetividad, imparcialidad, oportunidad y esmero, con las que se debían resolver tales controversias.

La intervención del Instituto para la resolución de estas controversias en los municipios y, en general de cualquier sujeto obligado, facilitaría el garantizar que las resoluciones se emitirían con toda objetividad, imparcialidad, legalidad, oportunidad y cuidado, sin importar intereses de otra índole.

Finalmente, con su autonomía constitucional el ITAIPEM al convertirlo en la única autoridad estatal en la materia, podría emitir la normatividad específica que regulara procedimientos, instancias, mecanismos y demás disposiciones y lineamientos que darían homogeneidad a los criterios de interpretación de la Ley, a los ordenamientos de operación de la misma y a los criterios de clasificación de la información, puesto que anteriormente, salvo el Ejecutivo a quien obligaba, el resto de sujetos obligados podía emitir su propia normatividad, situación que provocó, en ciertos casos de municipios, que se fuera más allá de la ley, se modificaran plazos, requisitos, denominación

de instancias, entre otros, situación nada favorable para el fin de dar o presentar una sola cara a la ciudadanía, y sí claramente violatoria de las disposiciones jurídicas vigentes.

Con su autonomía constitucional, el ITAIPEM pasó de ser una instancia cuyas atribuciones se ejercían sólo frente al Ejecutivo estatal y su administración pública, a serlo para todas las autoridades estatales y municipales, es decir, los tres poderes, los ayuntamientos del estado y los órganos autónomos constitucionales, además de los tribunales administrativos. El reiterado reclamo de la falta de actuación del Instituto frente a otros sujetos obligados, había llegado a su fin con las nuevas atribuciones asignadas por mandato legal.

En éste mismo tenor, la autonomía facilitó el que se utilice un único sistema electrónico para la recepción, atención, registro y control, tanto de las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales, como los propios recursos de revisión interpuestos cuando se presente alguna inconformidad de particulares. Aunque el automatizado Sistema para el Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM, por su acrónimo), ya era utilizado por las unidades de información de la mayoría de los sujetos obligados, en tanto el Instituto había firmado sendos convenios de colaboración con ellos, todavía hasta julio de 2008, había más de diez ayuntamientos que se resistían a acordar su uso, algunos tan importantes como los de los municipios de Naucalpan, que había puesto en marcha su propio sistema automatizado y Nezahualcóyotl, además de que el Poder Legislativo estatal había ordenado desarrollar su propio sistema muy semejante al SICOSIEM lo mismo que el Instituto Electoral del Estado de México, sin que esto último se pudiese corroborar.

Huelga decir que los sistemas automatizados alternativos, los que por cierto la Ley permitía operar por los sujetos obligados, no se ajustaron debidamente a los términos de la Ley, sobre todo en lo que correspondía a los requisitos exigidos para la presentación de solicitudes de acceso y plazos de respuesta a las mismas.

En las nuevas condiciones el ITAIPEM podría declarar la obligatoriedad del uso del SICOSIEM, por parte de todos los sujetos obligados, con lo que cualquier sistema electrónico diseñado para tal efecto, que no satisfaga las características, requisitos, condiciones y lineamientos para la aplicación del SICOSIEM, entonces tendrá que ser cancelado y desechado.

La autonomía también implicó que el Instituto asumiese facultades para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en

aquellos casos de incumplimiento de las obligaciones de transparencia o de falta de garantía y respeto al derecho de acceso a la información o a la protección de datos personales. Ya no sería necesario que los asuntos se hicieran del conocimiento de los órganos de control interno correspondientes.

Por otra parte, los medios de defensa de los particulares frente a las resoluciones del Instituto ya no serán canalizadas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, puesto que el ITAIPEM dejó de ser un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo. El único recurso del que los particulares pueden hacer uso, en estos casos, lo es el juicio de amparo ante la justicia federal.

Pero hubo otros aspectos que consideraron las reformas a la Ley. Entre los más significativos se encuentra la ampliación del plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información de 10 a 15 días hábiles, o sea, tres semanas naturales. Este plazo también se aplica a las solicitudes de acceso y corrección de datos personales. Aunque éste plazo homologó los tiempos de respuesta con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en mi opinión, no se puede ver como un verdadero avance, toda vez que la mayor parte de los sujetos obligados emplean casi todo el plazo legal para emitir su respuesta.

Lo anterior se hace más evidente cuando se reformó también el plazo para que el sujeto obligado cumpla con las resoluciones del Pleno, para establecerlo en quince días hábiles. Si sumamos los dos plazos, el de respuesta y el de cumplimiento de la resolución, teóricamente (y desgraciadamente prácticamente, también) un particular debe esperar mes y medio para obtener su información. Lo que sí es digno de subrayarse es el plazo de respuesta menor para orientar al solicitante, en caso de que el sujeto obligado no sea competente para atender la solicitud respectiva. Ello evita que se tarde 15 días hábiles para contestar, simplemente, que el sujeto obligado no es competente.

La información pública de oficio fue ampliada, sobre todo por lo que corresponde a la esfera del Poder Legislativo. Se le añadió a su catálogo de información, la referente a: difundir las iniciativas de ley, informes, decretos, diario de debates, acuerdos, agenda legislativa y listas de asistencia y votación, de cada sesión.

En resumen, la autonomía constitucional del ITAIPEM, aunque llegó tardíamente cuatro años después de su creación, facilitó el resolver una serie de problemas administrativos y jurídicos que contribuyeron a que el propio Instituto centrara su actuar para alcanzar sus cometidos de índole sustantiva con más eficacia. Había quedado

atrás la inverosímil, desafortunada e inexplicable decisión, tomada en el año 2005, a efectos del decreto del presupuesto de egresos de 2006, en el que se le asignaron nueve millones de pesos al Instituto, adicionales a los diez iniciales, para desarrollar un sistema de capacitación, informático y de difusión, pero se le prohibió invertir un peso en servicios personales, es decir, el ITAIPEM no podía contratar personal para realizar su trabajo. Los diputados pensaron que los sistemas se diseñan solos o que las máquinas de cómputo trabajan solas y que no era necesario contratar "más burocracia". Sin duda alguna, la falta de personal y la escasez de recursos presupuestales durante sus primeros cuatro años de vida del ITAIPEM, puesto que, en ese lapso, no se tuvo un incremento presupuestal significativo, además de la ficción de la autonomía que se vivió y que ya fue reseñada, limitó los alcances del trabajo institucional.

3.6 *Una agenda mínima de reformas pendientes.*

¿Se han efectuado con ésta última reforma todos los cambios que la Ley requería? Pienso que no. Todavía hay asuntos que podrían incorporarse al texto legal en beneficio tanto del trabajo del órgano garante, como del derecho de acceso a la información, por parte de los particulares. Me refiero a cinco ejemplos concretos.

El primero: es necesario que el ITAIPEM tenga atribuciones, no sólo de vigilancia, sino de revisión de la clasificación de la información que hayan hecho los sujetos obligados, misma que debe aparecer en los catálogos de información clasificada, por cierto, precisados con mayor claridad con las reformas, a fin de que pueda determinar posibles desclasificaciones cuando éstas no tengan la debida motivación y el fundamento que la Ley establece. El que el Instituto tenga ésta facultad evitaría que el sujeto obligado clasifique, descuidada o dolosamente la información o lo haga como estrategia para retrasar el acceso que se le solicita. Aunque el ITAIPEM lo puede hacer ahora, sólo es en los casos de recursos de revisión que sean resueltos en esos términos, lo que implica mayor esfuerzo y más tiempo de espera, tanto para el Pleno del Instituto como para el particular.

El segundo tiene que ver con la posibilidad de agilizar ciertas respuestas por parte de los sujetos obligados, sobre todo cuando las solicitudes de acceso se refieren a algún archivo o documento que tenga el carácter de información pública de oficio, es decir, que no hay motivo alguno para suponer la aplicación del procedimiento de clasificación en el que las instancias correspondientes deben deliberar y decidir lo conducente. En estos casos de acceso a información pública de oficio, las respuestas no deberían de ser mayores a cinco días hábiles.

El tercero se refiere a la deseable atribución que debe tener el ITAIPEM (y su Pleno, desde luego), para que, siguiendo el espíritu del artículo 30 fracción V de la Ley, pueda obligar a cualquier sujeto obligado a sistematizar y ordenar su información sobre todo si ésta es recurrentemente solicitada por los particulares. Se reconoce que la Ley únicamente obliga al conjunto de sujetos obligados a dar acceso a la información que generen y obren en sus archivos, o a la que reciban y custodien en ejercicio de sus atribuciones. La única obligación de procesamiento, por cierto, es aquella que les permita integrar y ordenar debidamente la información pública de oficio con el fin de que sea divulgada en una página electrónica.

La propia Ley de Transparencia establece que los sujetos obligados, para efecto de atender y responder a solicitudes de acceso a la información, no están constreñidos a procesar información, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones, pero sí podrían asumir compromisos de sistematización y ordenamiento de información, cuando a juicio del Instituto, se establezca que la ciudadanía solicitante requiere de cierta manera la información, con lo que se podría emitir una recomendación de sistematización u ordenamiento de la información y fijar, de conformidad y conjuntamente con la dependencia o sujeto obligado correspondiente, los términos y plazos de cumplimiento. Desde luego que ésto es indiscutible en aquellos casos en los que existen disposiciones legales que obligan o exigen a un sujeto obligado a integrar un registro administrativo expreso, el que prácticamente es una forma de sistematizar la información. Todo ello hará más fácil el acceso a la información y podrá ser un factor que contribuya a mejorar el desempeño de la gestión pública.

Para tal efecto, es pertinente distinguir entre los conceptos sistematizar y automatizar. El primero se refiere a darle cierto orden y presentación a la información, bajo criterios claros y precisos; no necesariamente con sistemas informáticos. Se trata de ir más allá de la simple información que obra en los expedientes. La automatización se distingue por la creación de sistemas computarizados, soportados por bases de datos, mediante mecanismos que, como tales, permiten un manejo más rápido y seguro de grandes volúmenes de información y una accesibilidad y recuperación de dicha información mucho más eficientes.

El cuarto asunto se relaciona con la necesidad de precisar en el texto legal que el órgano garante tiene facultades y atribuciones para conocer, atender y resolver las quejas y denuncias que presenten los particulares, derivadas ya sea de una mala atención recibida en las ventanillas de las unidades de información o de la falta de cumplimiento de alguna obligación legal, independientemente de que sea o no procedente un recurso

de revisión. El origen de las quejas que algunos ciudadanos presentaron al Instituto para su conocimiento y atención procedente, en su gran mayoría, correspondían a las autoridades de los ayuntamientos municipales del estado.

Desde luego que la atención y resolución de posibles quejas y denuncias debe seguir un procedimiento formal en el que se respeten las garantías del servidor público en contra de quien presentó la queja o denuncia.

El quinto asunto se refiere a la incorporación de otras instituciones no gubernamentales, pero de interés público, como sujetos obligados a cumplir con las disposiciones de Ley. Se consideran en este rubro, organizaciones tales como partidos políticos, sindicatos, iglesias, asociaciones civiles que reciben recursos públicos para su funcionamiento, entre otros. Si bien algunas de éstas instituciones determinadas leyes de transparencia (sobre todo a los partidos políticos) ya las contemplan de manera indirecta para que deban de transparentar su gestión, considerándolos como sujetos obligados de manera "indirecta", la reforma propuesta trataría de hacerlos sujetos obligados directamente frente a la Ley, quizá bajo un régimen especial y no necesariamente incorporándolas al texto de la Ley, considerando su naturaleza de organizaciones que no son gubernamentales, pero que son de interés público. De hecho, tal situación se da ya con la transparencia de las instituciones bancarias, las que se sujetan a una regulación en materia de transparencia, asumiendo obligaciones concretas.

Habría tal vez otros asuntos dignos de ser analizados y valorados para su inclusión en el texto de la Ley, los que se enuncian brevemente a continuación:

Concederle facultades de apremio (apercibimientos, imposición de multas, entre otros) para el órgano garante; precisión en los motivos o causas para poder presentar el recurso de revisión, incluyendo el silencio de la autoridad; incluir los elementos fundamentales de una política de transparencia obligatoria para las autoridades gubernamentales; establecer la obligación de la autoridad de integrar un inventario general de registros administrativos e identificarlo como información pública de oficio; en el mismo sentido, estipular la obligación de generar evidencia documental de cualquier asunto oficial que se trate en oficinas públicas y conservar esa evidencia debidamente resguardada; considerar la posibilidad de que la Ley contemple la figura de "sujetos voluntarios" (en contraste con la denominación de sujetos obligados), referida a la aceptación expresamente manifiesta por organizaciones civiles, profesionales, sindicales, educativas, religiosas, empresariales o de cualquier índole, de asumir las obligaciones de transparencia y cumplir con ellas en beneficio de la sociedad, entre otros aspectos.

Aunque no son las únicas reformas posibles, basten estos cinco ejemplos y la posible agenda de reformas anotadas, para ilustrar el hecho de que todavía es posible encontrar oportunidades para ampliar el campo de intervención de la Ley, el que hagan más fácil y rápido el acceso a la información, eliminando hasta donde sea posible, costos adicionales, tiempo empleado y esfuerzos de personas o servidores públicos, elementos que multiplicados por cientos o miles de casos referidos al acceso a la información, resultan significativos.

Pero analicemos los efectos que causó la puesta en marcha de la Ley y sus reformas, en la gestión administrativa pública estatal y cómo ésta actuó con cierto temor ante una nueva institución democrática y un nuevo mecanismo de exigencia de cuentas de uso potencial por parte de los ciudadanos. Lo haremos en el capítulo siguiente.

Capítulo IV

La gestión pública estatal frente a la transparencia dolorosa.

4.1 *Los retos impuestos por la transparencia a la gestión pública estatal.*

En el Estado de México, la gestión pública estatal ya se había relacionado con la transparencia, aún sin haberse aprobado la ley respectiva. En efecto, a partir del año 1998 y hasta el 2000, como parte de las vertientes de trabajo del Programa General de Simplificación Administrativa, bajo la conducción de la Secretaría de la Contraloría que lo inició a partir de octubre de 1993, se incorporó una nueva vertiente de dicho programa, a la que se le denominó *Transparencia de la Gestión Pública*.[18] La finalidad de esta vertiente era que el conjunto de dependencias y organismos auxiliares, que en ese tiempo conformaban a la administración estatal, comprometieran proyectos de simplificación en los que se hiciera manifiesto, primero el esfuerzo de simplificación, básicamente mediante la

[18] Cfr. Barrera Zapata, Rolando, **Mejorando la Gestión Pública**, IAPEM, Toluca, 2002, para analizar los detalles de esta vertiente de trabajo y, en general, los resultados de la simplificación administrativa de 1993 a 1999, en el Estado de México (Existe versión electrónica en www.itaipem.org.mx).

eliminación de requisitos innecesarios para los fines del trámite correspondiente, la ampliación de plazos de cumplimiento y de horarios de atención al público, la precisión de costos y lugares para efectuar el trámite, entre otras medidas; y segundo, que se tomaran medidas para difundir toda aquella información que fuese útil a los particulares, a efecto de que no tuvieran que hacer continuos desplazamientos a las oficinas públicas, simplemente para informarse de los requisitos, costos, plazos y horarios, y posteriormente acudir a realizar el trámite.

En realidad, la idea no sólo era facilitar el cumplimiento de sus obligaciones a los particulares y evitarles costos excesivos que hicieran más caro su esfuerzo. Aunque este propósito era plausible, esta vertiente perseguía el que se evitaran conductas de servidores públicos ajenas al interés público, es decir, evitar que se manifestaran conductas de corrupción. El supuesto del que se partió fue muy simple: si todos conocen los requisitos, costos, plazos, condiciones, entre otros, de un trámite, los ciudadanos no estarán inermes ante servidores públicos que "inventan" requisitos sólo para hacer tardado un trámite, y con ello, sacar ventaja ante el particular que no conoce plenamente las reglas del juego, sencillamente porque estas pueden cambiar de un día a otro, o de un caso a otro.

Así, las dependencias y organismos estatales podían diseñar acciones de difusión de sus trámites, utilizando diversos medios, tanto dentro de sus oficinas como fuera de ellas, aún prestando orientación mediante el teléfono u otro medio idóneo.

Aunque esta vertiente no tuvo tiempo de consolidarse, la idea de transparencia de la gestión pública, sin que lo tuvieran claro plenamente los administradores del programa de simplificación, consideró correctamente, en su estrategia, los dos elementos integrantes de la transparencia: la existencia de información significativa (la derivada del trabajo de eliminación o disminución de requisitos, costos, entre otros, de cada trámite simplificado), y la facilidad de acceso a dicha información (mediante la difusión de los términos para desahogar el trámite, por diversos medios que fuesen eficaces).

Hoy día la simplificación administrativa ha avanzado significativamente en algunos rubros de la gestión pública, sobre todo aquellos que utilizan las herramientas de las tecnologías de la informática y las telecomunicaciones (Internet principalmente), que permiten a los particulares realizar algunos trámites desde su domicilio o cualquier lugar con conexión a Internet. Este hecho sí logró eliminar las conductas de corrupción de los servidores públicos, por lo menos aquellas derivadas de

los contactos personales, cara a cara, entre particulares y servidores públicos. En la medida en que se puedan evitar estos contactos, la corrupción será menor. Aún en los trámites por Internet, las condiciones de la transparencia se cumplen: hay información significativa en una página electrónica (si no la hubiera no se podría desahogar el trámite) y la accesibilidad es alta (puesto que el servicio de Internet, si no se cuenta con él, puede ser utilizado en algún establecimiento que lo ofrece a un costo razonable).

En fin, lo que se debe destacar, para efectos del tema que nos ocupa, es el hecho de que la vertiente de transparencia de la gestión pública, dentro del Programa General de Simplificación Administrativa, permitió a los servidores públicos irse familiarizando con este concepto, el que cobraría pleno vigor con la aprobación de la Ley de la materia.

Comportamiento burocrático y transparencia.

La transparencia no es una condición "normal" de la gestión pública. Más bien, parecería que lo contrario es cierto: es la secrecía, la confidencialidad, la reserva, o, en última instancia, la opacidad, lo que da su perfil a la administración de los asuntos públicos.

Históricamente, las burocracias surgidas de la caída de las monarquías europeas en el siglo XVIII, contribuyeron a una eficaz dominación mediante el manejo de los asuntos administrativos del estado, de manera documentada, por escrito. Según Max Weber, científico social alemán y principal estudioso y analista de la burocracia moderna, el expediente se convirtió en el instrumento principal para administrar los asuntos públicos. En sus propias palabras, al establecer las peculiaridades de una administración burocrática de carácter legal-racional, Weber aseguraba que: "Rige el principio administrativo de atenerse al expediente, aún allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o estén hasta prescritas; por lo menos se fijan por escrito los considerandos, propuestas y decisiones, así como las disposiciones y ordenanzas de toda clase. El expediente y la actividad continuada por el funcionario hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna de actividad de las asociaciones".[19]

Pero también Weber reconocía que el poder de la burocracia y de los gobernantes, radicaba en el secreto con el que se manejaban los asuntos. Weber es contundente

[19] Weber, Max, **Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, decimoquinta reimpresión, pág. 175 (cursivas del autor en el original).

cuando dice: "El poderío alcanzado por una burocracia bien desarrollada es siempre muy grande y en circunstancias normales considerable. […]Toda burocracia procura incrementar esta superioridad del saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones. El gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta, en la medida de lo posible, su saber y actividad frente a la crítica".[20]

Podemos afirmar que Weber, sin hacerlo explícito desde luego, hacía referencia a los dos componentes de la transparencia a los que se aludió en el capítulo primero. En efecto, cuando se habla del expediente, no es otra cosa que la generación de evidencia documental de un asunto, a efecto de darle continuidad y solución. No es gratuito que Weber haya invocado al expediente como el principal instrumento para el eficaz funcionamiento de la burocracia. El expediente permitiría dejar evidencia del tratamiento dado al asunto, además de los criterios, condiciones o decisiones que llevaron a su resolución, y permitiría que un superior pudiera revisarlo y, eventualmente, modificar el sentido de la solución dada, en ejercicio de sus atribuciones. Así, la idea de Weber de que la burocracia era la forma de organización más eficiente, tenía como un instrumento para tal fin, al expediente. El otro elemento considerado es la publicidad, entendida como el dar a conocer a todos las características, condiciones y posibles consecuencias de un hecho o acción.

Sin embargo, esta evidencia documental no estaba a la vista de todos, es decir, no era fácil su accesibilidad. Para Weber, los asuntos públicos no eran tales ya que carecían de publicidad. El secreto, los *arcana imperii*, la razón de estado,[21] era lo que predominaba en su tratamiento y era la piedra angular de la propia burocracia para mantener y acrecentar su dominio sobre los administrados.[22] El secreto le permitía a la burocracia, no solo manejar y resolver los asuntos con cierta discrecionalidad, quizá alineándose con intereses que le favorecían, sino que también le resultaba en un medio para aumentar su poder de dominación, al hacer que los asuntos que manejaba, fueran comprendidos solo por los iniciados y los profesionales en ello, ya

[20] Ibidem, pág. 744 (cursivas en el original).
[21] Un libro que trata ampliamente este tema lo es el de Uvalle Berrones, Ricardo, **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, Plaza y Valdes, México, 1992.
[22] "Fue […] Tácito el primero que denominó arcana imperii a estos misterios de la política" (Cfr. Rodríguez Zepeda, Jesús, **Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política**, Cuadernos de Transparencia Núm. 4, IFAI, México, 2007, pág. 15. (cursivas en el original).

mediante el uso de un lenguaje técnico poco inteligible para los legos o guardando para sí el saber profesional que no debía ser compartido con todos. En la medida en que la burocracia mantuviera el monopolio de la información y, con ello, determinara su uso, acceso e inclusive su propia existencia, en esa medida su poder estaba asegurado y los medios de dominación estarían a buen resguardo.

Si bien Weber vinculó el secreto con asuntos relacionados con la salvaguarda de la soberanía de los estados modernos, es decir, asuntos vinculados con la seguridad pública interna, con la diplomacia internacional, con las estrategias de defensa de la nación frente a agresiones externas, entre otros, y que hoy día podrían ser asuntos que las leyes de transparencia reconocerían como clasificados, como reservados, también lo es que las prácticas burocráticas llevaron a considerar secreta prácticamente toda la información, en la medida en que solo difundirían aquella que no ocasionara perjuicio al estado o daño a sus funcionarios. Weber lo ejemplifica afirmando que el estado prusiano solo divulgaría las estadísticas que le fueran favorables.

Pero los asuntos manejados en expedientes y con la mayor secrecía posible, no eran, ni son, las únicas características de las burocracias actuales ni los únicos distintivos de la gestión pública, vista esta última como el resultado cotidiano del trabajo de la burocracia.

En efecto, aunque Weber estaba hablando de una burocracia ideal, en tanto que su tipo ideal de burocracia, a la que denominó legal-racional, era solo un recurso metodológico para el análisis y comprensión de realidades históricas específicas, esto no le impidió reconocer las limitaciones, carencias o "defectos" de la propia burocracia.

En tal sentido se hará referencia a dos rasgos que son sobresalientes en el comportamiento burocrático y que afectan el desempeño de la gestión pública: el patrimonialismo y el burocratismo. Se analizarán uno por uno, en ese orden.

El patrimonialismo se entenderá en dos de sus significados: uno, la lealtad que manifiestan los subordinados a sus superiores, sobre todo a quien tiene la facultad de nombramiento y, en consecuencia, también la de remoción. Dicha lealtad puede ser utilizada por el superior para imponer cierto tipo de conductas que ni son legales ni corresponden a los propósitos u objetivos de la oficina o institución en la que se desempeña. Dos, la apropiación indebida del patrimonio público por parte

de los funcionarios, quienes no distinguen, para este efecto, entre el patrimonio público y el privado.[23]

No se trata de hacer un análisis exhaustivo de estos dos conceptos o prácticas burocráticas. Interesa identificar sus rasgos sobresalientes de cara al efecto que puedan tener en los elementos integradores de la transparencia, tal y como ya fueron abordados anteriormente.

Sabido es que en la gestión pública, por lo general la lealtad personal está por encima de la lealtad institucional. El desempeño de los servidores públicos se valora más por la obediencia hacia el superior y por la disciplina con la que se acatan las instrucciones, independientemente si son las más eficaces, legales, oportunas o beneficiosas para la sociedad, que por cumplir con la ley o velar por los intereses de los ciudadanos. Estas condiciones pasan a un segundo plano cuando se trata de obedecer las órdenes del jefe.

Lo anterior es el resultado de la forma en que se recluta y selecciona a la burocracia, sobre todo la alta y la media, quienes son los tomadores de decisiones ejecutivas para implementar, por lo general, las instrucciones superiores. En efecto, los nombramientos del personal burocrático, por lo regular se hacen bajo criterios de amistad, recomendación, filiación partidista o de camarilla, de "confianza", o simplemente por compromiso derivado de intereses políticos o hasta electorales. La aplicación de tales criterios, garantizan la lealtad y disciplina del nombrado, so pena de que se le remueva o se le considere poco confiable ante la vista de sus superiores.

Esta característica de la burocracia pone ante un grave conflicto a la gestión pública, cuando se trata de la transparencia y el acceso a la información. En cuanto a la generación de evidencias documentales que den cuenta del desempeño de la burocracia, pueden generarse instrucciones "superiores", en el sentido de que no se deje evidencia documental de un asunto, por no convenir a los intereses de alguien poderoso; o de que si se deja evidencia, ésta sea presentada de tal forma que favorezca a ciertas personas o perjudique a otras; o de que los asuntos sean manejados por "tarjetas ciegas", que posteriormente son destruidas para no dejar rastro, entre otros. El

[23] Una explicación detallada del patrimonialismo, como forma de dominación, se encuentra en: Zabludovsky Kuper, Gina, **La dominación patrimonial en la obra de Max Weber**, FCE-UNAM, México, 1989.

asunto se trata de no dejar evidencias de algo, pudiendo llegar hasta el extremo de "desaparecer expedientes", a efecto de no perjudicar a alguien en lo particular.

Desafortunadamente ha sido práctica recurrente de servidores públicos, cuando se llega el tiempo de realizar la entrega-recepción de oficinas y unidades administrativas, el "depurar" información documental, las más de las veces mediante la destrucción de expedientes y otros documentos, sea porque aparentemente no sirven a nadie o porque eventualmente pueden contener datos comprometedores. El hecho de que las instancias reguladoras que participan en atestiguar estos procesos de entrega-recepción no tengan el cuidado de verificar, aún de forma aleatoria, que los acervos documentales que recibió el servidor público y que ahora entrega, más todos aquellos que se hayan generado y que se acumularon durante su gestión, ha dado pié para que la desaparición o destrucción de documentos quede sin sanción alguna.

Por lo que respecta a facilitar el acceso a la información, se pueden generar órdenes superiores en el sentido de negar que la información exista u obre en archivos, o de clasificarla como reservada o confidencial, aún careciendo de la debida motivación y fundamento legal, o en argumentar que la búsqueda de información en un archivo es "procesar" información o "practicar investigaciones", actividades que la ley de la materia no obliga a realizar para efecto de conceder acceso a la información, entre otras practicas comunes en las burocracias.

En tales condiciones, los servidores públicos encargados de la transparencia y el acceso a la información enfrentan la disyuntiva de obedecer la ley u obedecer al superior, quien puede no estar de acuerdo con cumplir con sus propias obligaciones en la materia, aunque no necesariamente lo manifestaría de esa manera.

Es pertinente reconocer que la gestión pública, como resultado del impacto de la puesta en marcha de la Ley, tuvo que enfrentar no solo las tradicionales condiciones de precariedad y escasez con las que trabaja, sino una nueva tarea (la de transparencia), junto con la actualización de otra vieja tarea (los archivos debidamente ordenados y conservados), para las cuales la propia Ley estableció restricciones respecto de la aplicación de recursos presupuestales, según rezaba la segunda parte del artículo quinto transitorio. Si esta disposición pretendió transmitir el mensaje de que el hecho de que no se dispusieran de recursos, no sería motivo o razón para no cumplir las disposiciones de la Ley, sería razonable. Pero pensar que la transparencia no tendría algún costo presupuestal, era verdaderamente ingenuo. Todo

proceso de modernización administrativa implica un costo y la transparencia no fue la excepción. En estos casos, los servidores públicos, en verdad, hicieron más con menos.

Por lo que corresponde al otro significado del patrimonialismo, referido a la indebida apropiación personal del patrimonio público, sin distinguir la naturaleza de éste y del propio patrimonio personal, el rasgo más sobresaliente para efectos del tema que nos ocupa, es la ilegal, obstruccionista, dolosa y tendenciosa apropiación de la información y de los propios documentos que la contienen, por parte de algunos servidores públicos que suponen que son dueños de ella (y de otras cosas), y que pueden disponer de ella como les plazca.

Este sentido de *propiedad* sobre la información documental de ciertos servidores públicos, tiene diversas manifestaciones en la práctica diaria de la gestión pública: apropiación personal de ciertos documentos, sobre todo de valor histórico, los cuales son extraídos de su acervo y pasan a formar parte de archivos y bibliotecas personales; venta de documentos como si fueran papel desechable o reciclable; destrucción indiscriminada de expedientes, sin observar los procedimientos reglamentarios para tal efecto ni disponer de las autorizaciones pertinentes; mutilaciones, separaciones y/o tachaduras de documentos y expedientes que ocultan información; archivos desordenados, expedientes mal integrados o incompletos, lugares de resguardo poco apropiados, entre otros, son muestra real y, desgraciadamente, muy frecuente, de la idea de que los documentos son propiedad del servidor público en turno, designado para su manejo.

Así que el primer reto que enfrenta la gestión pública frente a la transparencia, lo es el lograr una administración documental que promueva la generación de evidencias, su ordenamiento en expedientes, su conservación y preservación adecuadas, y sujetas a una depuración reglada, objetiva y racional de documentos, además de que dicha administración no esté atada a los caprichos o veleidades de los altos funcionarios públicos, sobre todo aquellos que se resisten a rendir cuentas o a que su desempeño sea evaluado por los ciudadanos o por las organizaciones sociales que se constituyen en los destinatarios de los servicios de dicha organización.

La segunda característica de la burocracia que nos interesa resaltar es el burocratismo. Por burocratismo entendemos todas aquellas disfuncionalidades de la

burocracia[24] que la hacen aparecer como una estructura lenta, demasiado formalista, rígida, volcada en sí misma y no al servicio a los ciudadanos, además de corrupta. De hecho, la connotación negativa de la burocracia, que en realidad es el burocratismo, tiene mucha fuerza debido a las manifestaciones defectuosas que exhibe, particularmente en el trato con sus usuarios, por ejemplo, excesivo apego a las reglas y poca o nula consideración a los casos de excepción, impersonalidad en el trato con los ciudadanos, demasiada discrecionalidad cuando hay de por medio algún indebido incentivo económico, entre otros.

Debemos subrayar que muchas de estas manifestaciones de sus defectos, las exhiben las burocracias "de nivel de calle", o sea aquellos servidores públicos, burócratas que tienen la responsabilidad de atender a los usuarios de servicios o a los peticionarios de apoyos (o de información, que es lo que nos interesa), y que lo hacen adueñándose del tiempo de los demás, imponiendo un trato indebido y a veces altanero, y en ocasiones (cada vez más frecuentes) solicitando dádivas o gratificaciones para cumplir su deber, o para no cumplirlo, según le convenga.

Estas actitudes negativas de la burocracia, expresadas como burocratismo, también se manifiestan en las tareas asociadas a la atención de solicitudes de acceso a la información. Es lógico que estas mismas actitudes se manifiesten con mayor énfasis en el caso de que el solicitante acuda personalmente a hacer su trámite, en las unidades de información que la Ley obliga a tener en funcionamiento. Esta relación cara a cara, puede dar pie a que los servidores públicos encargados de estas funciones y tareas, se comporten de forma que disuadan de diversas maneras al solicitante para que no pida la información o para que la pida de cierta manera, en beneficio del sujeto obligado. Puede también convencer al solicitante que no haga petición formal alguna y que él le daría la información de manera económica, socavando con ello el derecho de acceso a la información del particular. O puede decirle, dolosamente, que esa información no se tiene y que no vale la pena el esfuerzo de solicitarla, entre otras conductas anómalas.

Parecería indiscutible que aquellos sujetos obligados que utilizan medios electrónicos vía Internet, para recibir, registrar y atender solicitudes de acceso a la infor-

[24] Uno de los primeros autores que hizo referencia a estas disfuncionalidades fue el sociólogo norteamericano Robert K. Merton, desde el año de 1943, en su libro **Teoría y Estructura Sociales**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pags. 275-287.

mación, estarían, hipotéticamente hablando, libres de que sus servidores públicos cayeran en las conductas anteriormente descritas, sencillamente porque no se da una relación personal, cara a cara, entre el solicitante y el servidor público encargado de atenderlo.

No obstante, hay otro tipo de conductas que son manifestación del burocratismo, particularmente cuando se trata de respetar la garantía individual del acceso a la información. Los siguientes ejemplos dan muestra de ello: El retrasar innecesariamente una respuesta, sabiendo que la información sí obra en los archivos del sujeto obligado, que no puede ser clasificada porque es información pública, que la información está disponible en medios electrónicos, y cualquier otra condición que no justifique una respuesta tardía, dentro del plazo legal. Lo anterior significa que algunas unidades de información llevan su tiempo de respuesta prácticamente hasta el último día que el plazo establecido por la ley permite, a pesar de que la información estuvo disponible con tiempo y se pudo haber generado una respuesta más expedita.

Otra práctica más o menos recurrente lo es el pedirle al solicitante que "aclare" su solicitud, a veces porque no ha definido algún concepto o porque no ha sido lo preciso que la dependencia quiere; con relación a ello se les pide a los solicitantes que den el nombre exacto del documento o expediente que les interesa, como si ellos lo supieran. Aún otra sería el mandar al solicitante información incompleta, haciendo caso omiso de los términos de la solicitud realizada o demasiada información aparentemente relacionada con los asuntos requeridos, y esta resulta poco entendible al particular o francamente ininteligible. El remitir demasiada información con poco significado, no es sino otra forma de burocratismo, toda vez que ello es una opacidad disfrazada o deliberada. En tal sentido, la opacidad, opuesta a la transparencia, es una forma de burocratismo.

Desde luego que, tanto el patrimonialismo como el burocratismo, como características de la gestión pública y de la cultura de la burocracia, juegan en contra de la transparencia y el acceso a la información, como de hecho también lo hacen en contra del bienestar social, del desarrollo económico y la competitividad, entre otros.

Límites de la gestión pública de la información.

Hay otra característica de la gestión pública que es digna de consideración frente a la transparencia, y es la que tiene que ver con la generación, manejo y difusión

de información significativa sobre lo que el gobierno hace, cómo lo hace, con qué lo hace, por qué lo hace (o hizo) y qué resultados o beneficios (o perjuicios) generó para la sociedad en su conjunto o para determinados grupos u organizaciones sociales.

Como ya se comentó, la gestión pública produce un gran cúmulo de información, la mayor parte de la cual está hecha para el "consumo" de la propia burocracia. Aquella que está dirigida al gran público o a grupos específicos de la población, generalmente es procesada previamente por las oficinas de comunicación social o de relaciones públicas, quienes están más preocupadas por mantener la imagen positiva de la autoridad frente a la opinión pública, y no precisamente de dar a conocer información significativa, sobre todo si esta pone en entredicho la eficacia o hasta la legalidad con la que actúa un gobierno.

Es de reconocerse que todas las instituciones públicas gubernamentales generan información. Lo hacen como consecuencia de las actividades que realizan y que se pueden enmarcar en tres grandes procesos, en los que se puede resumir la totalidad de la gestión pública: 1) la información generada por el ejercicio y comprobación de los recursos asignados a través del *presupuesto*; 2) la información generada por la ejecución y administración de *programas* públicos; y, 3) la información generada por el cumplimiento (o incumplimiento) de *atribuciones y facultades* legales establecidas para la institución correspondiente.

Esta información tiene tres dimensiones en sus expresiones específicas:[25] *institucional*, cuando corresponde al ámbito propio y particular de una dependencia, organismo o institución (de allí su denominación); *sectorial*, referida a aquella información agregada, sea la suma de cada una de las instituciones que conforman un sector de actividad administrativa (ejemplo: sector salud, sector educación, otros)

[25] Estas tres dimensiones, en realidad corresponden a los tres niveles de análisis que se pueden aplicar a una administración pública o a un organismo gubernamental. El modelo está referido a la aplicación de la teoría de sistemas a la administración pública y es reconocido por varios autores: Ira Sharkansky, **Administración Pública**, Editores Unidos Mexicanos. México, 1973; Juan Ignacio Jiménez Nieto, **Política y Administración**, Ed. Tecnos, Madrid, 1976 y Alejandro Carrillo Castro, **La Reforma Administrativa en México**, INAP, México, 1973, entre otros autores.

o aquella *intersectorial* que es generada desde una perspectiva más amplia y que es cualitativamente más significativa que la simple agregación de la información institucional (ejemplo: información de la política de empleo, de vivienda, de modernización administrativa, entre otras.), y finalmente la *global*, que se relaciona con la información generada por la o las dependencias o instancias que tienen la responsabilidad de regular, planear, coordinar y/o evaluar al conjunto del gobierno (estatal o municipal) o de un órgano de gobierno específico como lo puede ser el Poder Legislativo o el Poder Judicial.

A partir de estos seis tipos de información, tres referidos al contenido de la información y los otros tres relacionados con el nivel de agregación (o desagregación) de la información y quién es el responsable de ella, podemos imaginar una matriz de tres por tres, la que origina las nueve combinaciones siguientes, identificadas convencionalmente, y que servirán de guía para explicar a qué tipo de información nos referimos y quién se hace responsable de ella:

Presupuesto institucional.
Presupuestos sectoriales e intersectoriales.
Presupuesto global.
Programas institucionales
Programas sectoriales e intersectoriales.
Programas globales.
Cumplimiento de atribuciones institucionales.
Cumplimiento de atribuciones sectoriales.
Cumplimiento de atribuciones globales.

4.2 *La gestión de la información derivada del proceso de planeación-programación-presupuestación-evaluación.*

A continuación, una breve explicación de cada modalidad, desde la perspectiva de la generación y manejo de la información.

Información presupuestal.

Cuando se habla del presupuesto, no se refiere únicamente a la cifra anual de asignación de recursos. El presupuesto tiene que ver con todo un proceso que inicia con la solicitud justificada de recursos y concluye con la comprobación respectiva, conforme a las normas aprobadas para tal fin, y que incluye la aprobación, las mo-

dificaciones dentro del ejercicio, su aplicación por capítulo, sub-capítulo, partida y programa, los detalles del ejercicio presupuestal, reflejados en la nómina pagada bajo cualquier modalidad de contratación (personal de base, supernumerario o general, honorarios, servicios profesionales, otros), las adquisiciones de bienes y servicios efectuadas, con todo el soporte documental respectivo; las obras públicas, en proceso o nuevas, las transferencias realizadas vía subsidios u otras modalidades; y la deuda pública histórica y nueva, hasta el cierre del ejercicio en el que se harán explícitos las economías, ahorros o sub-ejercicios, así como las ADEFAS (adeudos de ejercicios fiscales anteriores).

Para el caso de la información presupuestal institucional, se espera que cada unidad administrativa lleve un control de todo el proceso presupuestal y los correspondientes registros administrativos, sobre todo aquellos que generan información que está obligada a remitir periódicamente a la dependencia reguladora y controladora de todo el proceso presupuestal. Es cada vez más frecuente que la dependencia que ejerce la función global de control presupuestal, determine los sistemas electrónicos mediante los cuales se registrará y remitirá la información y la forma y tiempo de hacerlo. En todo caso, esta información, dada su disponibilidad inmediata, debería hacerse pública y facilitar su consulta, sin claves encriptadas de acceso a todos los que quieran analizar el detalle del ejercicio presupuestal correspondiente, incluyendo la información que sea semejante o equivalente, de los pasados cinco años, a fin de que se puedan observar tendencias del gasto público y se facilite el análisis.

Lo que se ha observado en algunas entidades federativas, y el Estado de México no es la excepción, es que la dependencia reguladora del gasto (casi siempre la Secretaría de Finanzas o su equivalente), es la que determina qué información presupuestal se debe difundir, en qué términos, cuándo se debe hacer y cuánto tiempo se debe mantener su vista, todo ello en aras de "homogeneizar" la información. Bajo esta política de "uniformización" de la información, en realidad se cobija una estrategia de opacidad, a efecto de que la escasa información que se difunde, sea poco significativa y no ponga en entredicho una mala administración presupuestal.

En el nivel sectorial, la información presupuestal es prácticamente inexistente. Si bien dicha información pudiera corresponder a una simple agregación de las cifras de cada una de las instituciones (la dependencia y los organismos públicos descentralizados que le corresponde coordinar, para efecto, sobre todo, de las admi-

nistraciones públicas federal y estatales), lo cierto es que estos simples ejercicios difícilmente se hacen y, en consecuencia hay poca información agregada a este nivel de análisis. Lo anterior parecería una incongruencia, ya que por lo general las leyes que regulan la planeación económica y social, establecen la obligatoriedad de diseñar planes sectoriales y, por lo tanto, de informar de su ejecución y cumplimiento, en ese mismo nivel.

En tal sentido, sin información sectorial, la planeación en ese nivel se vuelve un problema. Sin información no puede haber diagnósticos objetivos, sin ellos carecen de fundamento los propósitos a alcanzar y sin ellos, las estrategias y acciones son simplemente ocurrencias, corazonadas, buenos deseos o algo semejante, carentes de toda racionalidad, viabilidad y factibilidad. Por ende, un presupuesto sectorial sencillamente carecería de utilidad práctica, bajo estas condiciones. Si no hay información sectorial y por tanto no hay acceso, entonces la transparencia sencillamente no existe.

Le correspondería al coordinador sectorial respectivo, asumir esta tarea, no únicamente participando en las decisiones de cada institución, particularmente las descentralizadas, en su órgano de gobierno, sino actuando como una verdadera instancia de diseño, articulación, negociación y acuerdo de la política sectorial respectiva, agregando toda aquella información que fuese necesaria para soportar una toma de decisiones más racional y efectiva.

El presupuesto y su información, en el nivel global, es generada, agregada o consolidada por el área, dependencia o instancia que cumple las funciones de regulación, coordinación y control de todo el conjunto de instituciones o de unidades administrativas. En las entidades federativas este papel lo desempeñan las Secretarías de Finanzas o equivalentes; en los municipios, lo hacen las Tesorerías Municipales; en los órganos de gobierno Legislativo y Judicial, la Oficialía Mayor y los Consejos de la Judicatura, respectivamente.

Como dependencia o instancia concentradora de la información presupuestal que le remiten todas aquellas unidades, instituciones, organismos, entre otros, está sujeta a la posibilidad de que efectivamente se remita con oportunidad e idoneidad, toda esa información que va a ser agregada periódicamente. Esto, sin embargo, no esta exento de riesgos, errores u omisiones.

Obsérvese, por ejemplo, la información que deriva de la asignación, autorización, ejercicio y comprobación del presupuesto destinado para la obra pública, y en

general todo aquel que se ejerce de manera descentralizada, administrativamente hablando. A efecto de que se destine un recurso para la construcción de obra pública, sea nueva o en proceso, sea de manera directa, ejecutada por la dependencia respectiva, o asignada a un contratista para su administración, normalmente se requiere un proyecto que incluya el costo total de la obra y los recursos de inversión que se solicitan para su ejecución. Una vez autorizado el recurso a la dependencia solicitante, ésta puede transferir la ejecución a otra dependencia, especialmente a la especializada en realizar el tipo de obra requerida. Así, para efectos del presupuesto, estamos frente a una dependencia autorizada para ejercer el presupuesto y otra quien realmente lo está ejerciendo y quien lleva el control y comprobación de dicho ejercicio. La pregunta es: ¿Cuál de las dos tiene que rendir cuentas de los recursos asignados y los ejercidos? La primera formalmente es responsable, pero resulta que no tiene ni idea de cómo, cuánto y quién está ejerciendo su presupuesto. La segunda es posible que tenga esta información, pero ella no es responsable de la rendición de cuentas, puesto que a ella no se le asignó directamente el presupuesto.

Por otra parte, si bien la dependencia o instancia "globalizadora" puede concentrar toda la información que se relacione con el gasto de inversión, dentro del cual se contempla la construcción de obras públicas, es posible que ésta sólo se refiera a información presupuestal y financiera de los recursos que Finanzas ha liberado a las dependencias ejecutoras, pero no hay garantía de que, en verdad y a un tiempo determinado, estos se hayan ejercido, total o parcialmente. Toda aquella información que esté referida a las características físicas de las obras, su avance físico, su calidad de construcción, los beneficiarios de la misma y otra información relacionada en el nivel global, es decir de la máxima agregación, es responsabilidad de la Secretaría o área de obras públicas, aunque no siempre se tiene disponible.

Situación similar se puede observar por lo que respecta a las adquisiciones de bienes y servicios. Aunque, en términos de ley, cada sujeto obligado debe difundir información detallada respecto de los bienes de todo tipo y de los servicios contratados, lo cierto es que ninguna dependencia estatal, para ubicarnos con precisión en este ámbito, concentra, agrega o consolida dicha información (o si lo hace no lo difunde), presentándolo tanto en su expresión presupuestal como en la descripción genérica de los bienes y servicios adquiridos. Esto quiere decir, por ejemplo, que se puede saber cuántos vehículos adquirió una dependencia, pero no sabemos cuantos se adquirieron por todo el gobierno del Estado, a menos que revisemos página por página en Internet y vayamos contando y anotando dicha información, suponiendo que esté completa.

Es pertinente reconocer que, por lo general, las leyes de transparencia, dentro de las cuales la del Estado de México no es la excepción, no consideran para efecto de la difusión de la información pública de oficio (aquella obligatoria de difundir preferentemente en página electrónica), los niveles sectorial y global de la información, únicamente hacen referencia al nivel institucional, es decir, al de cada sujeto obligado en lo particular. Este hecho hace que se pierda, por no difundirse, una importante información que de cuenta del desempeño de todo el gobierno como tal, que no siempre será la simple suma de todas sus partes. Parecería prudente, dentro del conjunto de adecuaciones a la ley, el que se contemple esta obligación por lo que respecta a información global y/o sectorial que sea significativa, máxime cuando hay asuntos o materias (empleo, vivienda, entre otros) que son sensibles y de interés para la opinión pública.

Información derivada de la planeación y programación.

Los programas gubernamentales contienen también información significativa, no porque se cumplan cabalmente (los fracasos de la planeación, en México, son de vieja data), sino porque reflejan las intenciones gubernamentales y sirven de parámetro para medir y evaluar el desempeño de la administración pública.[26]

Sabido es que los programas, como tales, son un eslabón de todo un proceso que inicia con la planeación global de largo plazo y concluye con la elaboración de los programas anuales de trabajo, por lo que corresponde a la primera etapa, para continuar con su ejecución y administración, y concluir con su evaluación, a efecto de reproducir nuevamente todo el ciclo del proceso.

[26] La OCDE asegura que "en numerosos países se suministra ahora una información más completa en las diferentes etapas del ciclo de gestión. Por ejemplo, los planes y acuerdos sobre resultados que se publican ofrecen informaciones sobre los objetivos estratégicos; los documentos presupuestarios presentan los gastos de manera más inteligible, en forma de programas, y con frecuencia comportan objetivos de resultados; y los informes anuales dan cuenta de los resultados obtenidos a la luz de los objetivos fijados". Cfr. Ministerio de Administraciones Públicas-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993, pág. 90.

En efecto, el proceso más importante que pretende hacer coherente y consistente a toda la gestión pública lo es el de planeación-programación-presupuestación-evaluación y control, apoyado por las funciones de información y financiamiento. Hemos ya referido la fase de presupuestación, por lo que toca a la información que se genera en ella. Veamos ahora la planeación-programación y su relación con la información y su manejo, tema de nuestro interés.

El proceso referido está regulado, en el Estado de México, por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en la que se establecen tanto las modalidades de los planes y programas, como sus esquemas de contenido y las fases o etapas que cubren desde su diseño hasta su evaluación periódica. El plan más importante de una entidad federativa, mismo que rige las posteriores desagregaciones del mismo, lo es el plan estatal de desarrollo, generalmente con un horizonte sexenal que abarca el periodo de gobierno que corresponda.

La información, en este proceso en lo general y en la planeación específicamente, cumple dos cometidos: uno, en la medida en que sirve como insumo del proceso planificador, el que generalmente inicia con un diagnóstico de aquella realidad que se desea transformar. La información es un elemento indispensable para la realización del diagnóstico, condición fundamental para establecer los demás elementos de la planeación: objetivos, estrategias, líneas de acción y modos de evaluación. Dicha información no solo corresponde con el tratamiento de las variables relevantes que categorizan una realidad o fenómeno social y su problematización, con el fin de que la administración pública respectiva, tome una posición específica; también tiene que ver con el desempeño que ha tenido, en el pasado, la propia administración respecto de las respuestas o acciones emprendidas para atender estos problemas o circunstancias. Dos, cuando se han ejecutado los planes y programas, o inclusive durante su ejecución, se genera información que da cuenta de las metas alcanzadas, los objetivos logrados, los problemas resueltos, los efectos producidos en los beneficiarios o destinatarios de los planes y los impactos sociales causados. Veamos al detalle estos dos tipos de información, por lo que se refiere a la administración pública del estado.

La información como insumo para la planeación ha recibido importante consideración, más por lo que respecta al tipo de información social y económica que la que da cuenta del desempeño de la gestión pública. La primera tiene, en el Estado de México, una regulación contenida en el libro decimocuarto del Código Administrativo del Estado de México, referido a la información estatal de carácter so-

cioeconómica, normatividad que establece como la máxima autoridad en materia de información al Instituto de Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IIGECEM), organismo descentralizado, sectorizado bajo la coordinación de la Secretaría de Finanzas, que es responsable de establecer la validez oficial de toda la información gubernamental, de carácter estatal, referida al Estado de México.

El segundo tipo de información, relacionado con el desempeño de la gestión pública, cobra sus máximas expresiones en los informes anuales de ejecución del plan estatal de desarrollo, documento que da cuenta de las acciones y actividades realizadas durante el año respectivo, así como de las metas y resultados obtenidos, por una parte, y, por la otra, en el informe anual de la cuenta pública, que no es otro sino la expresión financiera, presupuestal y contable de toda la actividad gubernamental.

Aunque el primer documento mencionado es, con mucho, de naturaleza descriptiva (en efecto, un informe) y aporta datos útiles del trabajo administrativo realizado, no es una evaluación anual como fuese deseable que exprese información tanto cuantitativa como cualitativa, qué tanto se avanzó o retardó en la atención de rezagos de diversa naturaleza, qué falta por hacer, qué prioridades se fijarán para el siguiente periodo, entre otros. En esto no hay mucha información, por lo que generalmente el gobierno reproduce actividades semejantes año tras año sin valorar si efectivamente están produciendo algún beneficio, en qué medida y para quienes.

Se debe señalar que los documentos aludidos no son los únicos que se preparan para dar cuenta de las tareas realizadas. Los informes anuales de gobierno son también relevantes para tales efectos, aunque siguen careciendo de análisis, profundidad y sustancia relevante. Es probable que, en el futuro cercano, las discusiones llevadas a cabo en los órganos legislativos estatales y federal sobre el formato de presentación del informe, más asociada al protocolo de la ocasión que al contenido del documento, se centre precisamente en éste último aspecto, al que poca atención se le ha brindado: ¿cuál debe ser el contenido específico del informe que le interesa conocer a la representación ciudadana, a efecto de que sea considerado por los que lo preparan?, ¿cómo debe ser presentado para su fácil entendimiento y análisis?. Lo demás, se insiste, es protocolo y formalidades que a veces resultan ociosas y funcionan más como “cortinas de humo” que ocultan una realidad específica.

Así, la información como insumo para la planeación, se encuentra coja. Puede haber un buen diagnóstico de una realidad concreta con la información disponible, pero faltará lo que el gobierno ha realizado, cómo lo hizo, por qué lo hizo así y que resultados o efectos logró o produjo tal conjunto de acciones o actividades.

Lo que sí es importante reconocer, en el plano de la transparencia de la planeación estatal, es la disposición contenida en el artículo 16, fracción VIII de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, que establece la obligación de la Secretaría de Finanzas para mantener un registro de planes y programas que concentre todos los ejercicios de planeación de diversos tipos, establecidos por la ley de la materia, así como los resultados alcanzados con la ejecución de cada uno de ellos. Esta disposición va a favor de la transparencia, a condición de que se cumpla eficazmente con los dos componentes en los que se ha sido reiterativo: la existencia de evidencias documentales y la facilidad para su acceso. En todo caso, en tanto que la materia de planeación es considerada por la Ley de Transparencia como información pública de oficio, dicho registro de planes y programas debería estar disponible en la página electrónica de transparencia de la Secretaría de Finanzas como responsable del mismo y facilitar su consulta, por esa vía, a todo aquel interesado. Dado que no hay evidencia de que, hasta esta fecha, esto haya sucedido, uno puede concluir o que no existe un registro como tal, o que aún existiendo no hay facilidad para su acceso. En cualquiera de los dos casos, la opacidad es distintivo de ello.

A partir de las directrices establecidas en el plan estatal de desarrollo, para el caso de una entidad federativa o del plan de desarrollo municipal para los municipios del estado, se desagregan una serie de programas que van desde los sectoriales de mediano plazo, hasta los regionales y especiales, pasando por los programas operativos anuales. Todo este ejercicio de planeación que busca darle una mayor racionalidad al quehacer gubernamental, debe reflejar consistencia y congruencia, condiciones que desafortunadamente no siempre se cumplen. No es el propósito valorar la calidad de la planeación y programación, sino la información que se genera y que debe estar disponible, para efectos de transparencia.

En este tenor, lo argumentado respecto de la planeación global sigue siendo válido para la planeación sectorial e institucional. Aunado a la ausencia de información adecuada, se suma el hecho de que la articulación entre planes y programas deja mucho que desear, por lo que si uno revisa con cuidado la manera en como se van a lograr los grandes objetivos del desarrollo estatal, no hay correspondencia ni con-

gruencia. En otras palabras, la planeación global va por un lado y la programación anual por otro. Esto genera información incompatible y poco confiable cuando existe, puesto que es frecuente que los planes no siempre la contienen.

La información de mayor interés relacionada con los programas va más allá de las intenciones declaradas de lo que se piensa hacer, para ubicarse en aquella que da cuenta de lo que realmente se hizo, vista como cumplimiento de metas, la generación de resultados, manifiestos en efectos e impactos. Para este menester son útiles los sistemas automatizados que registran los informes periódicos de trabajo, siempre y cuando estén asociados a los objetivos y propósitos de cada programa y al propio ejercicio presupuestal correspondiente. Pero una información simplemente cuantitativa que relacione meta con resultado, no siempre es significativa por sí misma. Se requiere su valoración a fin de tener una mínima posibilidad de análisis y mejor comprensión, inclusive asociarla a otras variables o medidas. Así, por ejemplo, sería poco útil saber que la Contraloría realizó 200 auditorias a la obra pública y otras tantas al ejercicio presupuestal, si no hay información concomitante respecto de observaciones generadas y de qué tipo, recursos recuperados, responsabilidades fincadas, monto auditado y porcentaje del total que fue revisado, tanto de un programa específico como del total global del presupuesto, no se tendrá una idea clara y representativa de qué tanto el trabajo de la Contraloría es eficaz y productivo.

Muy estrechamente vinculado con esta idea, se encuentra la obligación legal de cada sujeto obligado de difundir sus indicadores de gestión que den cuenta de los resultados alcanzados con mayor significado. En efecto, un indicador lo que busca es relacionar dos variables, en la que una es muestra del tamaño de un rezago (número de analfabetos) o manifestación de una necesidad o problema (número de enfermos de diabetes mellitus), o simplemente un universo a atender (número de niños desnutridos en edad escolar) y la otra es la acción o actividad realizada con el propósito de dar respuesta a ese rezago (número de alfabetizados en un tiempo específico), o para contribuir a aminorar un problema (número de tratamientos impartidos a personas con diabetes o número de diabéticos controlados) o atender el universo de un programa social (número de becas asignadas, número de desayunos escolares repartidos).

El propósito de un indicador[27] es darle sentido y significado a la acción del gobierno, vía programas específicos, frente a las necesidades o problemas que pretende atenuar, aminorar o resolver. Es razonable concluir que un solo indicador probablemente no sea suficiente para valorar los resultados, efectos o impactos de un programa gubernamental, pero también es cierto que demasiados indicadores carecerían de utilidad y estarían bajo el supuesto de que demasiada información poco significativa o que oscurece lo relevante, en el fondo es una estrategia, más común de lo que se cree, a favor de la opacidad. En tal virtud se requiere un sano equilibrio y buen juicio para construir los indicadores y para relacionarlos a fin de que aporten significado a la gestión pública.

Por otra parte, no es suficiente con difundir la información de un indicador respecto de un semestre o un año. Se necesita ir alimentando información periódica que facilite la construcción de series históricas que coadyuven a entender qué ha estado pasando tanto con el problema como con las acciones realizadas para enfrentarlo. Así, el reto de este tipo de información consiste tanto en mantener actualizado periódicamente el comportamiento estadístico de las variables que componen al indicador en cuestión, obviamente con datos que tengan un soporte y evidencia documental respecto de las acciones ejecutadas, como en conservar la información comparada en el tiempo, para facilitar el análisis y la comprensión de su significado. No sobra decir que son poco relevantes los indicadores que refieren las metas anuales y su cumplimiento, para efecto de valorar el desempeño de los programas gubernamentales.

La conclusión de este asunto de los indicadores es que cualquier sistema automatizado que registre y actualice la información que el conjunto de sujetos obligados provee para su debida integración, y que por mandato de ley, es información pública de oficio, debe estar disponible en la página electrónica de transparencia, de cada sujeto obligado, además de que la Secretaría de Finanzas, quien por ley está

[27] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), define el concepto indicadores de resultado como: "medidas cuantitativas de sustitución usadas cuando el producto o el resultado no es directamente medible. Los indicadores no suministran forzosamente un cuadro completo pero sí aportan una indicación pertinente que ayuda a efectuar un juicio sobre los resultados." Cfr. Ministerio de Administraciones Públicas-OCDE, **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**, op. cit., pág. 335. (cursivas en el texto original).

facultada para diseñar, operar y evaluar dicho sistema, debería exhibir en su propia página el conjunto de toda la información de manera global.

En la administración pública del Estado de México, ha venido operando, desde hace algunos años, el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED), el que solo puede ser accesado por los administradores que posean una contraseña para tal fin. Aunque originalmente se decidió darle amplia difusión vía Internet (aún antes de que estuviera en vigor la Ley de Transparencia en el estado), finalmente triunfó el temor a la transparencia y se dio marcha atrás en esta decisión. No obstante, como ya se mencionó, el mandato legal es muy claro, no solo es privativo del Estado de México, sino que forma parte del contenido del artículo sexto constitucional reformado en julio de 2007.

Muy estrechamente relacionado con este asunto, es el evitar una práctica de opacidad que es recurrente y que consiste en seleccionar aquellos indicadores cuyos resultados le son favorables a tal o cual sujeto obligado o al propio gobierno en su conjunto, y entonces exhibirlos en la página electrónica. Por supuesto, los que son desfavorables pasan a ser objeto de opacidad y son debidamente encriptados, es decir, codificados con claves para impedir su conocimiento por el gran público.

La última y muy importante fase de la planeación, lo es la evaluación. Por evaluación entendemos los juicios de valor que se expresan como resultado de una investigación respecto del éxito o fracaso de un programa. La evaluación facilita la valoración de los resultados, efectos o impactos que un programa gubernamental ha generado en los grupos sociales a los que va dirigido, y con ello tomar las decisiones más efectivas para fortalecer dicho programa, reorientarlo o eventualmente cancelarlo porque no cumplió sus propósitos. En todos los casos, la evaluación produce información de primera mano que es significativa para conocer una realidad que a veces solo suponemos, y con ese conocimiento, tomar decisiones oportunas.

No obstante su utilidad, la evaluación de programas no ha sido apreciada por las autoridades gubernamentales. No se ha convertido en una práctica recurrente que contribuya al mejoramiento de la gestión pública y al eficaz desempeño de los propios programas públicos. Hay razones para explicar esto. Primero, la evaluación cuesta. Es necesario invertir recursos para llevar a cabo una investigación social rigurosa, metodológicamente hablando, objetiva y oportuna. No siempre se desea invertir en ello. Segundo, la evaluación puede revelar fracasos. Generalmen-

te los gobiernos están dispuestos a evaluar sus programas más importantes o distintivos y no se arriesgarían a que se identificaran debilidades, omisiones o hasta conductas de corrupción. Tercero, la evaluación tiene poco tiempo para hacerse. Si se espera que los resultados del proceso de investigación evaluativa verdaderamente sirvan para la toma de decisiones por parte de las autoridades, entonces hay que hacerlo rápido, sin sacrificar rigor, alcance y objetividad. Esto no siempre es posible, por lo que se prefiere no hacerla.

Las apreciaciones anteriores no significan que en la administración del Estado de México no se hayan practicado evaluaciones. Se sabe que la Secretaría de la Contraloría ha venido realizando ciertas evaluaciones de programas prioritarios desde hace algún tiempo, aunque no tenga una unidad administrativa especializada en tales menesteres. La Secretaría de Desarrollo Social dispone de un mecanismo colegiado para efectuar las valoraciones de sus programas sociales. No obstante, los resultados de dichas evaluaciones solo se dan a conocer a las instancias de autoridad correspondientes, sean los titulares de las dependencias del sector central o a los organismos descentralizados, a través de su órgano de gobierno. Nuevamente el gran público queda ajeno al conocimiento de los resultados correspondientes, y aunque es verdad que puede solicitarlos mediante el ejercicio de su derecho de acceso a la información, esto implica, primero, que se sepa de la existencia de un documento alusivo, segundo, que se tenga una idea de cómo solicitarlo y a quién, y tercero, armarse de paciencia para que se cumplan los plazos de respuesta.

Así entonces, la evaluación, al no haberse institucionalizado, es una fuente de escasa información, y la poca que se ha generado es probable que se le hayan puesto límites para su acceso, legales o no legales. Esta circunstancia podría modificarse haciendo obligatoria la evaluación, inclusive por parte de instancias especializadas de tercería, como de hecho ya se hace con algunos programas federales. Esta obligatoriedad debería de iniciar con lo propio respecto del diseño y publicación de las reglas de operación de cada programa. Es difícil evaluar un programa si no existen sus reglas de operación debidamente autorizadas y conocidas por todos los involucrados. También se debería hacer obligatoria la difusión de los resultados obtenidos, colocándolos en las páginas electrónicas de transparencia, las que deberían incluir las decisiones tomadas como derivación de la propia evaluación, las metas reformuladas, las instrucciones emitidas, los acuerdos de las instancias respectivas, entre otros.

Si la evaluación sirve para valorar el éxito o fracaso de un programa, no se debe olvidar que las auditorias permiten conocer si la aplicación de los recursos se hizo conforme a las normas aprobadas. La auditoría, sea interna o externa, arroja una relevante información sobre el ejercicio de los recursos públicos y asegura que su comprobación se apegue a las disposiciones contables, fiscales y de otra índole para que haya claridad en su manejo. Esta información relevante es obligatoria de difundir, una vez que las auditorias hayan concluido y no se hayan derivado de ellas procesos de responsabilidad de cualquier tipo. No obstante, la difusión de los resultados de la auditoría no se agota en su expresión cuantitativa. Se requiere resumir los hallazgos, el tipo y número de observaciones, tanto establecidas como solventadas, el alcance de las mismas y su recurrencia, tanto por lo que corresponde a casos específicos, así como a cifras globales. Obsérvese como esta materia de la auditoría refleja claramente la necesidad de distinguir entre información institucional e información global, agregada o total, responsabilidad por cierto de la Contraloría.

Para hablar de transparencia presupuestal y en general de cualquier materia, no es suficiente con simplemente aseverar que se está cumpliendo con la Ley y con lo que ésta señala que debe ser difundido. La transparencia, se vuelve a insistir, requiere de información con significado, información significativa. Para ello es necesario darle un tratamiento a dicha información que la haga entendible, asequible, significativa para todos, no sólo para la burocracia que la genera y la prepara. De tal suerte que la transparencia se vuelve (o debe volverse, para ser precisos), en una oportunidad para que los gobiernos, independientemente de su signo u orientación, revitalicen su relación con los gobernados. Quien debe ser transparente son los gobiernos, quien debe preparar información significativa, clara y entendible para todos, son los gobiernos. Quien debe de dar facilidad para el acceso a esa información, son los gobiernos. Si el gobierno no trabaja deliberadamente por la transparencia, ésta quedará trunca y no se logrará el propósito de fortalecer nuestra democracia con una ciudadanía más y mejor informada.

En resumen, falta camino para que la información que se genera, o que debe generar el principal proceso que “cruza” la gestión pública, en verdad contribuya a la transparencia y, con ello, a una más eficaz rendición de cuentas. El hecho de avanzar en el diseño de sistemas informáticos para su manejo, no satisface las condiciones de la transparencia, faltan facilidades para su acceso y parámetros sencillos para su comprensión, reconociendo que los ciudadanos no tienen que ser expertos en dichas materias.

Información derivada del ejercicio de atribuciones.

La información de contenido jurídico, es decir, aquella que refiere los contenidos de las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, manuales, convenios, contratos, circulares y cualquier otra modalidad que tenga el carácter de norma obligatoria, que dan fundamento a la actuación de las autoridades públicas, se puede identificar en dos momentos: cuando está en proyecto y cuando se ha publicado, y entra en vigor.

El primer momento, es decir la información contenida en los proyectos de normas, de hecho el contenido de la propia norma, la ley de transparencia obliga a su difusión con suficiente anticipación, obviamente antes de su aprobación, para que pueda ser revisada por todo aquel interesado y, con ello, tenga la posibilidad de hacer llegar a la autoridad correspondiente, sus opiniones, apreciaciones, comentarios, propuestas, entre otros, que sirvan para discutir o perfeccionar dicho proyecto de iniciativa.. Así se señala como parte de la información pública de oficio, aunque justo es reconocer que pocas autoridades han cumplido cabalmente con este mandato.

En tal sentido, la transparencia, manifiesta en la posibilidad de conocer los proyectos normativos como tales, contribuye a la participación social, mucho mas efectivamente de lo que podrían ser, por ejemplo, foros de discusión, reuniones de consulta, asambleas deliberativas, entre otros, a condición de que efectivamente, las opiniones vertidas sean consideradas para su valoración y discusión, aunque no necesariamente incorporadas al texto legal definitivo.

El segundo momento es cuando la norma es publicada a fin de que se cumpla el proceso de promulgación cabalmente y, con ello, entre en vigor conforme los plazos respectivos. Por lo general, cuando una norma, con sus características de generalidad, impersonalidad y abstracción, no se publica, significa que no ha entrado en vigor. Así la publicidad de la norma, al ser difundida en el periódico oficial del gobierno (ya sea estatal o municipal), cumple con un doble propósito: establecer formalmente su vigencia y difundirla entre la población en su conjunto. Esta doble condición satisface las características de transparencia, ya que la norma queda formalmente en un documento oficial y cualquier persona (previo pago de los derechos o mediante consulta), tiene acceso a la misma para su conocimiento.

Pero con todo lo importante que son estos dos procesos asociados a la transparencia, no son suficientes. Nos enfrentamos a un campo realmente poco analizado y en

el que no se ha reflexionado detalladamente y es el que tiene que ver con el ejercicio de las atribuciones o la omisión en este ejercicio, por parte de las autoridades y servidores públicos a los que la ley obliga a actuar a abstenerse de hacerlo.

Lo anterior no es otra cosa que determinar el grado con el que se cumple la ley, la forma en que la autoridad ejerce sus atribuciones y los casos en que la autoridad comete abusos, sea porque se excedió en sus facultades o sencillamente porque actuó careciendo de éstas. Parecería que este tipo de asuntos se resuelven mediante la presentación de recursos, denuncias y agravios por parte de los perjudicados, con el propósito de que sus controversias se resuelvan favorablemente en las instancias que existen para tal efecto. No obstante, la cuestión parece que no se agota en casos particulares de naturaleza jurisdiccional, los que por otra parte, están contemplados en la Ley de Transparencia como obligación de dar acceso al expediente a cualquier persona, una vez que el asunto ha causado estado, salvo las partes interesadas que sí pueden tener la información en todo momento.

La razón es la siguiente. Toda autoridad gubernamental y los propios servidores públicos que la ejerzan, están obligados a rendir cuentas, tanto a las propias instancias gubernamentales que las requieran, como a la sociedad en conjunto, en tanto mandante que es. Si hacemos un rápido recuento de los asuntos que generan información para la transparencia, a lo largo de este capítulo, nos daremos cuenta que en realidad estos rubros, asuntos o materias, son los que dan contenido a la rendición de cuentas. Efectivamente, un servidor público, responsable de rendir cuentas, lo hará respecto del manejo de los recursos presupuestales que se le asignaron a la dependencia u organismo que administra; tendrá que dar cuenta de los resultados que logró con la aplicación de esos recursos, las metas que cumplió, los problemas que resolvió, las vidas que mejoró, entre otros, pero también (y esto es fundamental) tiene que responder por cómo *ejerció* sus *atribuciones y facultades*, sobre todo para la ejecución de los programas respectivos.

En este sentido, no se puede justificar el que, en aras de lograr resultados, se viole la Ley o no se respete el derecho de los demás, o sencillamente no se actúe con legalidad. También sería injustificable el que se tuvieran atribuciones y facultades que no se ejerzan bajo la consideración que fuese. Tanto el exceso o abuso como la omisión o la inacción implican responsabilidades que se deben enfrentar por la autoridad que se ubique en esta condición.

La cuestión que interesa plantear, es la siguiente: independientemente de los asuntos contenciosos a los que se dé lugar por estas circunstancias: ¿Cómo se puede obligar a las autoridades a informar respecto de si están o no ejerciendo sus atribuciones debida y legalmente?, ¿Qué disposición debería contemplar la Ley de Transparencia para que esté disponible información, no solo del marco jurídico de actuación de la dependencia u organismo, sino del desempeño de los altos servidores públicos?

Todo ello toca la conducta y el desempeño de los servidores públicos. Deseamos que estos no sólo sean eficaces sino también que actúen con legalidad. De aquí que sea indispensable que se conserven o aparezcan, en la Ley de Transparencia, la obligación de las instancias sancionadoras que aplican la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que den a conocer los nombres de los servidores públicos que fueron sujetos de un procedimiento por presuntas responsabilidades administrativas y a los que se les aplicó la sanción legal de inhabilitación por el tiempo que corresponda, siempre y cuando se hubiesen agotado tanto las formalidades del procedimiento, como el conjunto de las instancias a las que el propio servidor público puede acudir en su propia defensa. En otras palabras, hasta que el asunto haya causado estado y haya quedado firme en sus resoluciones.

Dicha cuestión es polémica y habrá algunos que no estén de acuerdo, aún cuando solo se refiere a aquellos que han sido inhabilitados para desempeñarse en el servicio público. Y tendrán algo de razón: a nadie le gusta que su nombre sea divulgado o esté disponible en una base de datos a la que cualquier persona pueda tener acceso. Pero, por otra parte, es necesario que haya en nuestro país, una verdadera rendición de cuentas. Para ello debemos reconocer que la aplicación de sanciones administrativas, políticas, penales o civiles, es condición necesaria para hablar de una efectiva rendición de cuentas. Aquellos que hayan incurrido en faltas de esta naturaleza, se debe no solo excluirlos del servicio público, sino deben ser conocidos por la propia sociedad a la que decían servir, ya que en realidad no lo hicieron. En contraparte, se deben garantizar procesos objetivos, imparciales, legales y expeditos, por parte de las autoridades que aplican la legislación mencionada, con el fin de que tanto los procedimientos de responsabilidad de cualquier índole, como las sanciones que derivan de ella, se hagan con estricto apego a las normas vigentes y no se vea menoscabada ni la dignidad personal ni los derechos que goza un servidor público, cualquiera que sea el cargo que ocupe. Hasta en tanto no concluya el juicio de responsabilidades correspondiente, los nombres y datos personales de

los servidores públicos involucrados deben permanecer protegidos y se debe evitar su divulgación, sobre todo por las conocidas filtraciones que algunos tienen por costumbre hacer a los medios de comunicación con fines particulares y no precisamente con la idea de hacer justicia.

Lo que es indiscutible es que la gestión pública, en cualquier ámbito de gobierno, enfrenta un enorme reto por lo que toca a generar información en clave ciudadana, no burocrática, en mantenerla permanentemente actualizada y en explorar nuevos métodos, mecanismos e instrumentos que den facilidades de acceso a cualquier persona en cualquier lugar y en cualquier tiempo. Ante ello sí podríamos hablar de transparencia de la gestión pública. Para tal fin se requiere una voluntad manifiesta y permanente, tanto de las autoridades políticas respectivas como de los servidores públicos encargados de preparar la información para su difusión, a efecto de que lo hagan en tiempo, con claridad y sencillez y con la mejor idea de mantener informada a la sociedad a la que gobiernan, independientemente del uso posible que se le vaya a dar a dicha información.

Pero la transparencia ha provocado y provoca molestias, ansiedad, angustia, desesperación y dolor, particularmente para la alta burocracia.

Sin lugar a dudas también ha provocado roces y conflictos internos en las organizaciones gubernamentales, sobre todo entre los servidores públicos responsables de facilitar el acceso y aquellos responsables de custodiar y resguardar la información solicitada. Veamos las causas productoras de tales efectos negativos en el capítulo siguiente.

Capítulo V

Causas del dolor que provoca la transparencia.

La transparencia provoca dolor. El dolor, por definición, es molesto y causa aflicción a quien lo padece. Las molestias producidas por la transparencia usualmente son padecidas por la alta burocracia, es decir, aquellos funcionarios responsables de la conducción, decisión y administración de los asuntos del gobierno, en sus distintas instancias y órganos. La burocracia media y la del "nivel de calle", generalmente aceptan la transparencia porque ellos no tienen interés alguno en mantener ocultos ciertos asuntos. En otras palabras, no tienen nada que perder. Al contrario, estos niveles de la burocracia son los que están más dispuestos a conceder información, siempre y cuando sus jefes se lo permitieran, lo que no siempre sucede.

¿Por qué ha sido, y es, molesta la transparencia para las autoridades gubernamentales? No es difícil encontrar motivos y razones para ello.

Primero, porque somete a los altos funcionarios públicos y en general a cualquier servidor público al escrutinio de la sociedad, sea por un ciudadano específico o por grupos y organizaciones sociales interesadas en cierto problema. Tal escrutinio se funda en una revisión más o menos cuida-

dosa de las evidencias documentales que sustentan la actuación, decisión, opinión, entre otras, de las autoridades gubernamentales, y le permiten a la sociedad, genéricamente hablando, expresar juicios razonados, con elementos objetivos, más allá de filias y fobias.

Segundo, porque los altos funcionarios públicos pueden quedar expuestos ante el uso con fines políticos que se le pueda dar a la información que esté disponible, tratando de perjudicar su imagen, credibilidad y, con ello, socavar la confianza social en sus autoridades.

Tercero, porque puede revelar acciones u omisiones de las autoridades de gobierno, que no tienen un fundamento en atribuciones y facultades, y que podrían implicar el fincamiento de responsabilidades administrativas o de otra índole.

Cuarto, porque la transparencia se convierte en un factor que inhibe la excesiva discrecionalidad que caracteriza el quehacer o actuar de muchas autoridades, obligándolas a actuar dentro de los límites estrictos de la ley y a dejar evidencia documental de su desempeño.

En realidad, estas y otras razones que pudieran esgrimirse, están vinculadas al uso de la información que desvela la ley y que muestra la actuación y comportamiento de los funcionarios públicos. Pero el uso de la información pública, queda bajo la estricta responsabilidad de quien la posea o de quien le interese tal o cual finalidad. No obstante, las causas de las molestias por la transparencia se ubican en varias instancias de las cuales daremos cuenta a continuación:

5.1 ***La propia Ley de Transparencia.***

Desde su discusión como proyecto la Ley de Transparencia generó molestias y suspicacias en un segmento de la alta burocracia estatal. Como ya se comentó anteriormente, este grupo argumentaba que si el Código Administrativo del Estado de México, ya contenía una disposición en la que se garantizaba el derecho de acceso a la información, que de hecho así es, este sería suficiente y por tanto era innecesario aprobar una ley que regulara lo mismo.

Una vez que los titulares de las Secretarías de la administración estatal, conocieron el contenido de la iniciativa de ley, surgieron voces de escepticismo, discordantes, no con la idea de transparencia sino con los medios y procedimientos para hacer

efectivo el derecho de acceso a la información. En efecto, se hizo mención de que era necesario que la Ley contemplara la acreditación del interés jurídico o legítimo por parte del particular solicitante, para que procediera su solicitud de acceso a la información; que los tiempos de respuesta eran muy cortos; que los servidores públicos deberían contar con medios de defensa ante los particulares, para que la relación fuera equitativa, que los archivos se harían disponibles a partir del tiempo de entrada en vigor de la Ley en adelante, pero no los archivos anteriores "porque la Ley no podía ser retroactiva", entre otros.

A muchos les preocupaba que la Ley y la propia información que se dejaría al descubierto, fuera usada como "munición" en las pugnas políticas entre grupos o facciones partidistas, por lo que propugnaban porque el solicitante explicara los usos que le daría a dicha información, a fin de asegurarse que estos estuvieran dentro de la ley, so pena de recibir el castigo respectivo.

En lo general, se suponía que una Ley de Transparencia dejaría al gobierno muy expuesto ante sus adversarios políticos, quienes usarían la información en su contra, provocando la consecuente debilidad para conducir los asuntos públicos. En el fondo, querían mantener el monopolio de la información como un medio eficaz para ejercer su dominación sobre sus gobernados, despreciando el sentido democrático de la transparencia y el espíritu de la rendición de cuentas.

A pesar de ello, la ley se aprobó y no contempló, desde su inicio, requisito alguno relacionado ni con la acreditación de algún tipo de interés (como sí lo hicieron las leyes de otras entidades federativas), ni con la identificación del solicitante, ni la justificación del uso de la información. De tal suerte que cuando se aprobó la reforma constitucional al artículo sexto, precisamente para eliminar de algunas leyes estatales estos requisitos ociosos, onerosos y obstaculizadores el Estado de México no tuvo problema alguno para cumplir debidamente con dicho mandato.

5.2 *Las obligaciones de transparencia.*

Otra causa de dolor lo fue el cumplir con las obligaciones de Ley para demostrar la transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información de cualquier persona. La Ley estableció por lo menos, cuatro significativas obligaciones que invariablemente todos los sujetos obligados debían cumplir en los tiempos señalados por el propio ordenamiento jurídico: Una, la integración e instalación de las instancias que asumirían funciones específicas, como son: el comité de información,

la unidad de información y su respectivo módulo para la recepción de solicitudes y la designación de servidores públicos habilitados. Dos, la integración y preparación de toda la información pública de oficio, misma que debía ser difundida preferentemente mediante una página de Internet, para facilitar su acceso. Tres, la elaboración de catálogos de información clasificada, mismos que dieran cuenta de los títulos de los expedientes que obraran en los archivos del sujeto obligado, respecto de aquellos asuntos que la ley consideraba como reservados, precisando el tiempo de reserva, los motivos y fundamentos para la misma y la propuesta para tal fin por parte del servidor público habilitado; o confidenciales, si su contenido se conformaba con datos personales, propios del ámbito privado. Y, cuatro, la elaboración, bajo los lineamientos del Instituto, del programa anual para la sistematización y ordenamiento de la información, el que debería ser enviado al ITAIPEM antes de que concluyera el primer mes de cada año, conforme al plazo estipulado en la ley.

El cumplimiento de estas cuatro obligaciones no se dio fácilmente, muestra de cierto temor o indiferencia ante lo que significaba la transparencia y su correlativo derecho de acceso a la información para la gestión pública. Veamos una por una de ellas, a continuación.

Instancias de ley para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información.

Habiéndose cumplido el plazo de un año estipulado por la ley,[28] contado a partir del nombramiento de los consejeros, buena parte de los sujetos obligados no había designado al titular de la unidad de información y no pusieron en marcha el módulo de información que serviría para recibir las solicitudes de acceso. Recuérdese que en el Estado de México, durante casi los dos primeros años de la plena vigencia de la ley, los solicitantes de información solo podían presentar solicitudes si estaban debidamente firmadas por el solicitante y si estas se entregaban en el módulo de recepción del sujeto obligado. A pesar de que un año era tiempo suficiente para cumplir con esta tarea, muchos no lo hicieron y se expusieron a la crítica periodística de algunos medios, quienes estuvieron atentos a este proceso. Por otra parte, los

[28] Para conocer las fechas indicadas se puede consultar la Cronología incluida como anexo al final de éste trabajo.

que sí lo habían hecho, tuvieron que dar marcha atrás en la designación, a veces del titular de la unidad de información o del representante del titular del sujeto obligado, o de los propios servidores habilitados, puesto que no habían sido designaciones de personal idóneo y ello ocasionaba problemas en la aplicación de la ley.

Todo ello se reflejó en asuntos clasificados sin motivo y fundamento; en solicitudes de acceso que no se registraban en el sistema de control y seguimiento que había puesto en operación el Instituto, sobre todo para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo; en respuestas que excedían los plazos de ley, entre otros. En otros casos, los servidores habilitados no habían sido capacitados y no por falta de oferta de capacitación, sino simplemente porque nunca se les convocó para ello, provocando falta de colaboración entre ellos y el titular de la unidad de información, con el consecuente perjuicio en los tiempos de respuesta y en la calidad de la información que se entregaba a los solicitantes de la misma.

Integración y actualización de la información pública de oficio.

La información pública de oficio, especialmente algunos rubros sensibles, generó de origen, mucha resistencia, suspicacia y temores infundados. Probablemente en este aspecto de la transparencia es en dónde se observó más reticencia a su debido cumplimiento por parte de los sujetos obligados, característica que todavía hasta la fecha, después de cinco años de vigencia de la ley, se puede observar en la mayoría de los sujetos obligados, por no decir todos.

Una de las expresiones de este temor, que en realidad es una forma de dolor, lo es la directriz, no formalizada, que estableció la Secretaría de Finanzas para el resto de la administración estatal, respecto a la obligación del conjunto de sujetos obligados a "uniformizar" u homogeneizar la información y presentación de aquellos rubros que tuvieran que ver con materias propias de las atribuciones de dicha dependencia. Un rápido recuento de tales materias revela que más de las dos terceras partes de dicha información son cuestiones reguladas por Finanzas. Dado que esta dependencia de coordinación global concentra y agrega la información que le envían todas las demás, incluyendo los organismos descentralizados, determinó que en aquellos rubros tales como presupuestos, estadísticas, planes y programas, informes, entre otros, simplemente se debería establecer un vínculo (link) a sus bases de datos para que se desplegara la información de cada uno de los sujetos obligados. Esto, que de suyo podría verse como una ventaja, provocó que la información específica de cada sujeto obligado se perdiera en un cúmulo de información general, además

de que la propia secretaría determinó lo que debía difundirse, minimizando la responsabilidad que la ley le impone a cada sujeto obligado.

La decisión de uniformización de la información produjo una pérdida tanto en la forma de presentar la información (pues Finanzas divulga "machotes"), como en el contenido de la misma (que solo difunde lo mínimo), impidiendo que los sujetos obligados, por voluntad propia en tanto responsables de su información, difundan lo que a su juicio es más significativo, inclusive más allá del límite fijado por la ley, desde luego, permitido por ella.

En efecto, a lo largo de este tiempo, el ITAIPEM hizo énfasis en el hecho de que la Ley señala a cada sujeto obligado como responsable de su propia información y por la cual debe responder, llegado el caso. No es aceptable, como de hecho ocurrió, que un sujeto obligado argumente que está sujeto a las disposiciones de otro, que no sea el propio Instituto y que no puede por ese hecho cumplir sus obligaciones. En la realidad, los sujetos obligados quedaron entrampados entre el mandato legal y la política "uniformizadora" de la Secretaría de Finanzas.

Es probable que el órgano garante deba asumir parte de la responsabilidad ante esta circunstancia. En efecto, el ITAIPEM no ejerció la facultad que le otorga el artículo 17 de la Ley, cuyo primer párrafo dice: "Los Sujetos Obligados deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, así como su integración en medios electrónicos, observando los lineamientos o, en su caso, recomendaciones que expida el Instituto". Un proyecto de acuerdo para aprobar los contenidos mínimos que cada rubro de la información pública de oficio debería de contener y respetarse, presentado por el consejero Presidente al propio Consejo, fue desechado bajo el argumento de que iba a ser una limitante para los sujetos obligados, por lo que no era conveniente su aprobación. El tiempo indicó quién tuvo la razón, pero el perjuicio ya se había ocasionado.

Uno de los rubros sensibles de la información pública de oficio, lo es la difusión de las percepciones salariales regulares y extraordinarias de los servidores públicos de mandos medios y superiores. Desde un inicio, las resistencias se manifestaron con argumentos de diversa naturaleza, unos jurídicos, tratando de interpretar la ley en el sentido de que las percepciones salariales correspondían al ámbito privado de la persona, por lo que estas percepciones no debían ser dadas a conocer, sin la autorización

respectiva, so pena de violar su confidencialidad y la vida privada del servidor público.[29] Los que así argüían, olvidaban que la propia Ley de Transparencia estipulaba la difusión de esta información, por una parte, y por otra, perdían de vista que las percepciones de un servidor público, cuando son realizadas con cargo al presupuesto anual de egresos, como debe ser, son efectivamente recursos públicos, sujetos a las reglas de publicidad de la ley, por lo que cualquier persona puede conocer tales remuneraciones.

En contraparte, la Ley sí reconocía que el patrimonio del servidor público, dentro del cual el gasto familiar o personal tiene un peso importante, sí es de carácter confidencial, es decir, corresponde al ámbito de la vida privada y solo la autoridad competente puede requerir este tipo de información, como lo es la Secretaría de la Contraloría a efecto de las declaraciones anuales o específicas de alta y baja de la situación patrimonial.

Otros invocaron razones de seguridad personal, suponiendo que la divulgación de esa información daría elementos de juicio para que los delincuentes hicieran objeto, a los servidores públicos, de robos, secuestros, extorsiones u otro tipo de delitos semejantes. En consecuencia, y para no exponer innecesariamente a dichas personas a esta posibilidad, lo mejor sería mantener la información como clasificada. En contraparte, se argumentaba que hasta donde razonablemente se sabía, ningún servidor público había sido objeto de tales conductas delictivas, motivadas simplemente por que se conociera el salario o ingreso percibido.

Así, a pesar del mandato legal en ese asunto y no obstante la reforma de la Ley, en su artículo 12, fracción segunda, publicada a fines de diciembre de 2006, la que hizo más clara y precisa dicha obligación legal puesto que había que "unir" directorio y tabulador, la mayoría de los sujetos obligados han publicado únicamente su tabulador de sueldos y salarios, casi siempre, usando claves ininteligibles para identificar puestos, obligando al solicitante a hacer un cruce de información con los directorios de servidores públicos, por lo regular complicado para saber cual es

[29] Fue emblemático de ello el caso del ayuntamiento de Naucalpan en 2008, difundido por diversos medios de comunicación escritos, a quien el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, le ordenó entregar a un particular inconforme, copia de la nómina con las percepciones de los servidores públicos de ese municipio. A pesar de ello, según los medios, el ayuntamiento y su presidente continuaban en su negativa.

la percepción de un servidor público, por lo menos la de carácter fijo, ya que hay otras que no se conocen y menos se divulgan.

Probablemente el dolor que causa esta disposición de la Ley hace que no se cumpla debidamente, aunado al hecho (corroborado en varios municipios del Estado) de que la asignación de sueldos y salarios para servidores de la misma jerarquía no son precisamente equivalentes, lo que puede dar lugar a reclamos y demandas, a las que la autoridad no está dispuesta a enfrentar. Pero la transparencia eso busca: que salgan a flote prácticas administrativas discrecionales que, como tales, se tratan de mantener en la opacidad, con el fin de acabar con ellas de alguna manera.

Otro ejemplo de temor con la difusión de la información, lo son los padrones de beneficiarios de programas sociales o destinatarios de apoyos efectuados con recursos públicos, como lo son los becarios de cualquier naturaleza. La ley establece que estos padrones deben ser públicos, siempre y cuando su difusión no cause discriminación.

Una razón para no cumplir con esta disposición lo fue, nuevamente interpretando la ley *ad libitum*, el que los padrones contenían datos personales que la propia ley ordenaba proteger y no divulgar (nombre, domicilio, teléfono particular, entre otros). Otros razonaban que, como manejaban padrones de beneficiarios muy numerosos, entonces solo había que difundir cifras estadísticas consolidadas o por región y municipio, que diera idea de cómo se estaban distribuyendo los recursos públicos. Había los que sólo querían referir el nombre, la localidad y el municipio, pero cuidando de no divulgar el domicilio, por ser "dato personal". Todos estos argumentos, con buena o mala intención, lo que buscaban era minimizar la posibilidad de conocer quienes eran los destinatarios de los recursos públicos vía transferencias, subsidios u otro tipo de asignación.

Los temores asociados a la difusión de dicha información se dan, todavía, por la posibilidad de que se identifique a personas que no deberían ser sujetos de ese tipo de apoyos o que los padrones revelen tendencias clientelares en la asignación y distribución de recursos, privilegiando zonas y personas afines políticamente a los administradores del programa, entre otras prácticas, que no son privativas en el Estado de México y se pueden observar en programas federales como PROCAMPO, por ejemplo.

Lo cierto es que la Ley es muy precisa en determinar la obligación de difundir los padrones que, como tales, obviamente contienen datos de personas a las que se puede identificar. Esa es precisamente la intención de la transparencia: saber a quienes están llegando los recursos públicos, vía apoyos, subsidios, entre otros, y poder establecer razonablemente si esos destinatarios satisfacen los requisitos establecidos en los programas para hacerse acreedores a dichos recursos. Si no fuese así, la transparencia en este renglón, no tendría sentido.

Otro ejemplo del dolor en ésta tesitura, lo fueron los informes de auditorías. La Ley establece que los resultados de las auditorías, una vez que hayan concluido, son públicos y deben difundirse, siempre y cuando no se hayan derivado de ellos posibles responsabilidades que requieran su desahogo. Si bien es de reconocerse que los resultados de una auditoría, integrados a su respectivo expediente, puede ser un documento extenso, la posibilidad de hacer un resumen o extracto junto con otros datos de identificación del sujeto que fue auditado, son útiles para valorar el desempeño de esa área, programa, unidad administrativa, obra pública, entre otros, y formarse un juicio de valor. No obstante, esta posibilidad tardó en ser reconocida y aceptada por la dependencia responsable de dichas funciones. El hecho de que sólo se divulgaran datos cuantitativos del número de auditorias practicadas, el número de observaciones establecidas, de ellas cuántas habían sido solventadas y cuántas estaban pendientes, carecía de significado para el público interesado en valorar la gestión pública, ya que no reflejaba un mínimo contenido: no se decía que tipo de observaciones, montos de recursos asociados, fincados y/o recuperados, tiempos de aclaración y solventación, entre otros. En tal sentido las auditorías no eran transparentes, a pesar de que había evidencia documental de su contenido faltaba la accesibilidad al mismo.

Desde luego que estos tres rubros de información no fueron los únicos en los que se generó cierto malestar, pero sirven como ejemplos típicos para ilustrar el punto de que la obligación de integrar debidamente la información pública de oficio, causó malestar y dolor.

Catálogos de información clasificada.

La tercera obligación de transparencia que se enfrentó con alguna indiferencia y mucho desconocimiento, lo fue la clasificación de la información. La información clasificada, conforme la ley, es de doble naturaleza: la reservada, referente a aquellos asuntos que implicaban la seguridad y salvaguarda del estado, sus gobiernos y

su vida en común, por lo que se establece la posibilidad de mantenerlos en secreto, es decir reservados, hasta por nueve años u otro periodo igual si subsistiesen las causas de la reserva; y la confidencial, relacionada con todos aquellos elementos que conforman el ámbito privado e íntimo de cualquier persona. En este último caso no hay período de clasificación, la protección de los datos personales que obran en los archivos gubernamentales debe ser permanente.

A partir de estas disposiciones, la Ley estipuló que, dentro de la información pública de oficio, debería difundirse un catálogo de información clasificada que tuviera los datos de identificación de cada expediente, la fecha y periodo de clasificación, los fundamentos y motivos de la misma y el servidor responsable de la primera clasificación, ya que esta podría ser modificada a juicio del comité de información de cada sujeto obligado.

Las dificultades enfrentadas para integrar el catálogo estribaron tanto en la identificación de los asuntos que pudiesen ser objeto de una inicial clasificación, como en determinar razones contundentes, jurídicas y prácticas, para sustentar dicha clasificación. Huelga decir que muchos sujetos obligados reservaron asuntos que en realidad no tenían razón y fundamento para hacerlo, pero siguieron una estrategia de clasificar buena parte de la información (alguna de la cual era pública de oficio) y atenerse a las resoluciones del Instituto que podría ordenar su desclasificación ante una inconformidad del solicitante. Parecía que la consigna era: ante la menor duda, clasifica.

Por otra parte, era difícil que los sujetos obligados pudiesen identificar la información que contuviera datos personales y el debido manejo que de ellos deberían hacer.

En el caso de los ayuntamientos como sujetos obligados, prácticamente esta obligación pasó inadvertida. Los que lo hicieron cayeron en la práctica ya enunciada y utilizaron a la clasificación de ley como un instrumento de opacidad para dificultar el acceso a la información y no como una instancia de protección de la vida pública y la privada.

La importancia de este catálogo de información clasificada radica en que debe ser un eficaz y útil instrumento de consulta para que los interesados en conocer de cierto asunto, identifiquen que el o los expedientes que lo contienen, fueron clasificados con motivos y bases jurídicas pertinentes. No obstante, el hecho de

que estén clasificados no impide a nadie requerir la información mediante una solicitud de acceso, dirigida al sujeto o sujetos que la resguarden en sus archivos. Obviamente dicha solicitud será contestada invocando el fundamento y motivo de la clasificación, ante lo cual el particular está en su derecho de inconformarse por esa respuesta, lo que hará mediante la presentación ante el propio sujeto obligado del correspondiente recurso de revisión. El recurso será conocido por el Pleno del Instituto quien lo deberá resolver en el plazo de ley y remitir su resolución a las partes involucradas. Dicha resolución puede ordenar la desclasificación de la información y hacer que se envíe dicha información al particular interesado. Esa es la importancia del catálogo de información clasificada y lo útil de los recursos de revisión de los particulares inconformes, para que el órgano garante pueda valorar los términos de la clasificación realizada.

El que estos catálogos no se difundan debidamente en las páginas de transparencia, menoscaba el derecho de acceso a la información de los particulares, ya que no tienen la mínima idea de lo que el sujeto obligado considera como información clasificada, obligándolo a encontrar su acceso mediante el ensayo y error, provocando mayores costos tanto para él como para la dependencia correspondiente. Por otra parte, es muestra de la opacidad de un sujeto obligado, de quien podría asumirse que no está dispuesto a que se valore y pruebe que su clasificación se hizo en términos de ley.

El programa anual para facilitar la sistematización y ordenamiento de la información.

Sin información ordenada y sistematizada no hay transparencia. Con mucha atingencia, la Ley de Transparencia incluyó, desde su puesta en vigor hace más de cinco años (2004), una disposición concreta (que ninguna otra ley semejante contempla), contenida en el artículo 30, fracción V, en el sentido de que todos los sujetos obligados deberán preparar un programa anual para sistematizar y ordenar su información. En realidad, la Ley señalaba una de las condiciones o elementos fundamentales de la transparencia: la información significativa. Este elemento esencial, tanto para la transparencia como para garantizar el derecho de acceso a la información, debe ser construido por cada sujeto obligado. La información sistematizada no surge por generación espontánea, por muy riguroso que sean los procedimientos asociados. Se requiere un plan de trabajo, proyectos específicos, objetivos y metas claras, asignación de responsabilidades precisas, determinación de plazos de ejecución concretos y mecanismos de verificación de todo ello.

A partir del año 2005 se inició el proceso de aprendizaje para integrar este programa, una vez que el Consejo del ITAIPEM aprobó los lineamientos para tal efecto. Esta determinaba que los proyectos deberían ejecutase en un lapso máximo de un año. Deberían estar sustentados en un breve diagnóstico de la situación que se deseaba modificar y los proyectos podían inscribirse en líneas como lo son: proyectos para integrar y actualizar la información pública de oficio; proyectos para modernizar la administración de documentos y archivos, y proyectos para dar respuesta a demandas sociales de información, sobre todo considerando la recurrencia de solicitudes de acceso que se niegan por no contar o disponer de la información como la están requiriendo los particulares. En todo ello era deseable la aplicación de tecnologías informáticas y de telecomunicación para lograr una mayor efectividad.

Bajo los términos de este programa, los sujetos obligados deberían haber invertido tiempo y recursos en el diseño, ejecución, seguimiento y valoración de este tipo de proyectos. Su utilidad no sólo se daría en función de la transparencia y el acceso a la información, que de hecho era el propósito principal, también serviría para mejorar el desempeño de la gestión pública, tomar mejores decisiones, reorientar estrategias y métodos de trabajo, entre otros. Desde luego que había que procesar información, pero no derivada de la atención a las solicitudes de acceso, situación que la Ley estableció claramente.

No obstante su valor, utilidad y las posibilidades de modernización administrativa asociados a este programa, su atención dejó mucho que desear y solo se implementó simbólicamente para cumplir un requisito más de transparencia. Hubo poca convicción para obtener resultados importantes en este renglón. Es probable que este asunto no haya generado temor, aunque el dolor venía cuando el Instituto hacía periódicos recuentos del cumplimiento de los compromisos asociados, más bien parecería que fue la escasez de recursos y las cargas de trabajo, lo que impedía un mejor cumplimiento de los proyectos. Se debe reconocer que el propio ITAIPEM careció del elemento humano para dar seguimiento oportuno a dicho programa, valorar sus resultados, asesorar a los involucrados y recomendar proyectos específicos (solo lo hizo por excepción), entre otras tareas.

De igual forma, como la obligación anterior, ésta fue pasada por alto por la mayoría de los ayuntamientos y administraciones municipales, no obstante ser el ámbito de gobierno que menos información sistematizada tiene, salvo quizá la que corresponde a la tesorería municipal.

Lo cierto es que éste programa es una relevante veta de oportunidad para vertebrar una sólida política de transparencia en todas las materias que son objeto de la actividad del gobierno y de su gestión pública, toda vez la importancia que manifiesta una información ordenada, actualizada, preferentemente automatizada y confiable en todos sentidos. Dicha sistematización debe pensarse en una doble vía: para el beneficio de la gestión pública y para facilitar el acceso a la información de los particulares.

5.3 *Las solicitudes de acceso a la información.*

Solicitar el acceso a la información que obra en los archivos de los sujetos obligados, conforme el procedimiento de ley, es la manera más evidente de ejercer el derecho de acceso a la información, garantía individual que debe ser respetada por la autoridad gubernamental. Este ejercicio aún antes de que se pudiera concretar, motivó temores y recelos, y otra vez fue causa de dolores con los que se acribillaron algunos servidores públicos, sobre todo del ámbito municipal de gobierno.

Antes de que se cumpliera el plazo legal para que los particulares pudieran presentar solicitudes de acceso a la información, es decir, antes del 25 de julio de 2005, los enemigos de la transparencia se habían fabricado un escenario catastrofista en el que veían a la burocracia gubernamental como un rehén de los solicitantes de información, bajo el supuesto de que las solicitudes se presentarían en gran cantidad, lo que provocaría que los servidores públicos estuviesen dedicados, la mayor parte de su tiempo laboral, a contestar dichas solicitudes, descuidando sus obligaciones primarias. Síntoma claro de un temor mórbido a la transparencia y su correlativa garantía individual de acceso a la información.

Otros, por el contrario, no manifestaron la mínima preocupación (ni interés), respecto del efecto que pudiera generar la Ley de Transparencia en el trabajo de la gestión pública, practicando la estrategia del "avestruz", un mecanismo de defensa ante los cambios de la realidad que vivían. En realidad, otra forma de expresión de temor a lo desconocido.

Como es sabido, las disposiciones iniciales de la Ley de Transparencia, por lo que se refiere a la presentación de las solicitudes de acceso a la información, establecían que dichas solicitudes debían formularse por escrito, conteniendo el nombre, domicilio y firma del solicitante. Aunque no se exigió identificación del particular, el procedimiento inicial parecía diseñado para poder identificar al demandante de

información y, con ello, disuadir la formulación de solicitudes. Si bien esta aseveración constituye un mero supuesto, lo cierto está en que varios de los responsables de los módulos de atención de las unidades de información, actuaron precisamente en este tenor. Si la hipótesis fuese válida, estaríamos ante otra manifestación del temor al ejercicio del derecho de acceso a la información.

De cualquier manera, cuando la Ley fue reformada para que las solicitudes se pudieran presentar vía Internet y recibir por ese conducto la respuesta y la información, en su caso, este factor posiblemente disuasivo despareció, en la medida en que los particulares usaban con mayor intensidad un mecanismo más impersonal y económico, como lo es la supercarretera de la información. Esta facilidad, sin duda, incentivó la presentación de un mayor número de solicitudes de acceso, tal y como lo demuestran las cifras consignadas en los informes de actividades del Instituto.

Pero nada de ello causó tanto malestar como el contenido de algunas solicitudes. No fue ni la cantidad, ni la frecuencia, ni siquiera el uso de seudónimos, como el contenido referido a los asuntos que provocaban escozor entre los involucrados, por razones que pueden ser fáciles de comprender, pero que no viene al caso mencionar. Veamos algunos ejemplos de casos específicos.

Las solicitudes de acceso para conocer los contratos de publicidad suscritos durante el mandato del gobernador Arturo Montiel, sus ingresos como servidor público así como la situación patrimonial de éste último; los documentos que acreditaran que el nombramiento de algunos notarios se había efectuado conforme el procedimiento legal; las erogaciones efectuadas por la contratación de los servicios de seguridad y vigilancia por parte de los cuerpos de seguridad auxiliares del Estado de México (CUSAEM); el número de custodios comisionados para la seguridad personal del gobernador y su familia; los tipos de vehículos oficiales asignados a algunos funcionarios públicos, incluyendo diputados locales; los ingresos percibidos por la Profa. Elba Esther Gordillo y algunos de sus compañeros; la lista de obsequios recibidos en la oficina del gobernador del estado; las manifestaciones de impacto ambiental de algunos proyectos carreteros en el estado; la lista de fraccionamientos en el estado que no hubieran sido entregados a las autoridades municipales, por no haberse concluido las obras comprometidas por ley; las percepciones salariales regulares y excepcionales de las autoridades municipales, de entre otras.

La mayor parte de esas solicitudes se contestó por los sujetos obligados, negando el acceso a los particulares, aduciendo desde supuesta confidencialidad, reserva infundada y sin motivación adecuadas, inexistencia de la información, no caer en el supuesto de ley por no ser sujeto obligado, hasta poner a disposición los expedientes para ser vistos en las oficinas públicas, ya que la información no estaba sistematizada, como fue el caso de los fraccionamientos.

Desde luego que, en todos los casos, los solicitantes se inconformaron por las respuestas recibidas mediante la interposición del recurso de revisión previsto por la ley. La mayor parte de esos recursos fueron resueltos a favor del solicitante, conforme las disposiciones aplicables, por lo que se ordenó a los sujetos obligados a remitir la información que se les había requerido. El hecho de que los sujetos obligados no hayan entregado la información sin que mediara la inconformidad del particular, se puede interpretar como un síntoma de malestar y como una estrategia dilatoria hasta que el Instituto les ordenara lo conducente, como de hecho sucedió.

Bajo otro punto de vista, se puede aseverar que la más evidente expresión de malestar se manifestó por parte de las autoridades municipales las que, en algunos casos, amenazaron a quienes ejercían su derecho, sobre todo a quienes se interesaban en conocer los sueldos y percepciones de los altos servidores públicos tanto del ayuntamiento como de la administración municipal, amén de respuestas extemporáneas o inexistentes, a pesar de reiteradas peticiones de acceso, o alegatos de inexistencia de la información, aún cuando esta se considera como pública de oficio, como es el caso del presupuesto anual de egresos, el plan de desarrollo municipal, información sobre obras públicas municipales, entre otras solicitudes de información.

El Poder Legislativo y su Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM) no estuvieron ajenos a esta circunstancia. De hecho los diputados locales, a través de sus instancias, fueron quienes más negaron el acceso, en términos proporcionales al número de solicitudes recibidas, quizá solamente por abajo de los municipios en su totalidad. Es significativo que el OSFEM haya negado recurrentemente los resultados de sus auditorías y arguya que los informes contables y financieros que periódicamente recibe de las autoridades municipales, como no son generados por el propio OSFEM, no puede dar acceso a los mismos, a pesar de que el mandato legal es claro: los documentos que obren en los archivos del sujeto obligado, sin

importar quien los generó, son sujetos de acceso por cualquier persona, salvo que se encuentren en las excepciones de ley y sean clasificados.

Es importante subrayar que el hecho de que los particulares que solicitaron la información se hubiesen inconformado, permitió que el Consejo del Instituto conociera de estos asuntos y resolverlos para ordenar que se entregara dicha información, en la modalidad que hubiese preferido el solicitante. Si esto no hubiese ocurrido, la información no habría sido abierta.

5.4 ***La clasificación de la información.***

En tanto la posibilidad legal de clasificar la información pudiera parecer que serviría más como oportunidad para negar el acceso que como amenaza para temer hacerla, no podemos dejar de ver que esta misma posibilidad causó cierto temor por el hecho de que la propia Ley estipuló, como causa de sanción, el clasificar dolosamente la información. Pero lo primero también es cierto. Algunos sujetos obligados utilizaron a la clasificación como una salida sencilla para negar el acceso a la información.

En efecto, esta salida fácil se evidenció porque un buen número de documentos clasificados, no cumplían ni con las formalidades previstas en la Ley, ni con los tiempos y procedimientos señalados. Sabido es que la clasificación de la información, ya sea reservada o confidencial, se debe hacer, en primera oportunidad, por el servidor público habilitado a cuyo resguardo se encuentre la información requerida. Este servidor público puede clasificar en dos momentos: cuando genere la información o cuando reciba una solicitud de acceso que la involucre. Si es éste último caso, el comité de información debe valorar los términos de la clasificación y determinar si la mantiene, la modifica motivándola y fundamentándola adecuadamente o sencillamente la desclasifica para que sea entregada como información pública. Como ya se comentó, el periodo de reserva es hasta nueve años, y otros tantos si las causas y motivos de la reserva no han desaparecido. La información confidencial no tiene plazo, está clasificada permanente, en tanto la autoridad asume la obligación de proteger permanentemente todos los datos de carácter personal que obren en sus archivos.

A pesar de la claridad de estas disposiciones, se encontraron respuestas clasificando la información sin motivo ni fundamento o arguyendo razones fuera de contexto o

ubicándola en disposiciones legales que no son aplicables, o más aún, no existía ningún acuerdo del comité de información para que procediera la clasificación.

Nuevamente la realidad más crítica en este renglón se presentó en las administraciones municipales. En muchos casos las respuestas emitidas solo mencionaban que no era posible conceder el acceso porque la información había sido clasificada, sin expresar razones y la base jurídica adecuada.

En realidad, la tarea de transparencia que exige hacerla con esmero y cuidado, lo es precisamente la clasificación de la información, no sólo por el mandato legal consecuente sino también por el simple hecho que toda clasificación es una negativa para el acceso a la información. Si no se hace con corrección y atingencia, se está menoscabando una garantía individual, y si se hace dolosamente se hace uno acreedor a las sanciones de ley. Pero muchos sujetos obligados no estaban verdaderamente conscientes de ello. Su falta de cuidado en la clasificación es muestra de la indiferencia hacia un derecho de las personas y una manera fácil de evadir su responsabilidad. En otras palabras, una anestesia contra el dolor.

El descuido con el que se clasificaba la información, llevó en alguna ocasión a contestar una solicitud de acceso afirmando que la información era pública y estaba disponible para su vista y revisión. Unos días después, cuando se revisó con más cuidado la información respectiva, el sujeto obligado se dio cuenta que en realidad esa información debía estar clasificada, circunstancia que nadie había hecho. Ante la falta de entrega de la información, el solicitante se inconformó y el ITAIPEM resolvió que, puesto que la clasificación no se había realizado y la respuesta le había sido favorable al particular, la información debía ser entregada.

Así, los servidores públicos deben estar conscientes de los riesgos tanto de no clasificar la información y permitir su acceso, cuando no es procedente, como clasificar indebidamente la información, menoscabando el derecho de los particulares a conocerla.

5.5 *Las resoluciones a los recursos de revisión.*

El recurso de revisión es el mecanismo legal de defensa que tiene disponible el particular cuando recibe una respuesta desfavorable a su solicitud de acceso o simplemente si no le contestan. Los recursos de revisión presentados en contra de cualquier sujeto obligado son conocidos, analizados y resueltos por el Pleno del

Instituto dentro de los plazos de ley (a partir de la reforma legal de julio de 2008, ya que antes de ella sólo conocía los correspondientes al Poder Ejecutivo). Las resoluciones aprobadas por el Pleno tienen el carácter de obligatorias para la autoridad respectiva, sin que esta última pueda recurrir a alguna otra instancia jurisdiccional, si estima que no está de acuerdo en los términos de la propia resolución.

Los motivos por los que un solicitante puede manifestar su inconformidad o insatisfacción con la respuesta o, inclusive, con la información recibida, son de índole variada. Así, por ejemplo, lo puede interponer si no recibe respuesta o si la recibe fuera del plazo legal, si le niegan el acceso por estar clasificada la información, si recibe otra que no es la que solicitó, si está incompleta, mutilada, o si la solicitó vía electrónica y no se la entregan así, o si no se ajustan a las tarifas de reproducción, en caso de que la haya requerido en copias simples o certificadas, entre muchas otras posibilidades.

El hecho de que un particular presente, ante el sujeto obligado, un recurso de revisión, es muestra de que hay una insatisfacción con la respuesta, la que debe ser valorada por el Instituto, y una posible causa de malestar para el sujeto obligado, sobre todo cuando no ha cumplido con todas las formalidades y procedimientos de ley.

Por otra parte, el que las resoluciones del Pleno del ITAIPEM sean vinculatorias, o quizá más precisamente, obligatorias para el sujeto obligado, puede ser también causa de molestia para este último, sobre todo si la resolución favorece al solicitante, como de hecho lo fueron la mayoría de las resoluciones emitidas en el período que se aborda. Además de ello, la molestia se acrecienta cuando el sujeto obligado se da cuenta que no puede acudir a ninguna instancia jurisdiccional para expresar y litigar su posible inconformidad con la resolución emitida, contrario al particular que sí puede recurrir la resolución ante la justicia federal, vía el juicio de amparo.

Así, el dolor se presenta cuando el sujeto obligado recibe el mandato del Instituto de entregar la información al particular en el plazo de ley y el mecanismo de defensa opera cuando el propio sujeto obligado hace dilatoria dicha entrega o sencillamente no la hace, obviamente en contra de lo dispuesto por la Ley de la materia. Es probable que el particular dé aviso al Instituto de este hecho, por lo que se le podrá requerir al sujeto obligado un informe en el que demuestre el cumplimiento de la resolución Si no fuese así, se deben mejorar los medios institucionales de supervisión y verificación del cumplimiento de resoluciones, ya que no siempre los sujetos obligados dan cuenta al ITAIPEM de que les han dado debido cumpli-

miento, con las evidencias documentales correspondientes. Si no se verifica que la información en verdad haya sido entregada al particular, las resoluciones de los recursos de revisión tendrían poco valor.

Dado que las solicitudes de acceso denegadas (ya comentadas) dieron lugar a recursos de revisión, y en tanto que los mismos fueron resueltos, en la mayoría de los casos a favor del solicitante, podemos tener una idea de que tipo de resoluciones provocaron mayor malestar en la alta burocracia estatal. En un caso, referido a la información de los contratos de publicidad del ex-gobernador Montiel, el solicitante interpuso un juicio de amparo en contra de la negativa de la Coordinación General de Comunicación Social de entregarle la información, aduciendo que debía pagar un alto costo por ella, dado que la solicitó en copias certificadas. Al ganar el juicio de amparo, el sujeto obligado no le quedó más remedio que proceder al cumplimiento efectivo de la resolución.

Antes de la reforma de la Ley de Transparencia, de julio de 2008, los particulares solicitantes que estimasen que la resolución del ITAIPEM no le era favorable a sus intereses, podía acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para que mediante un juicio de nulidad, se repusiera el procedimiento o se cambiara el sentido de la resolución. Es relevante señalar que durante estos primeros cuatro años de vida institucional, el ITAIPEM enfrentó varios juicios de esta naturaleza, ganando todos salvo uno referente a la forma de computar el plazo para la interposición del recurso de revisión. Con ello se demuestra que, en tanto la actuación del Consejo (en ese entonces) del Instituto se hizo con apego a la ley, con objetividad e imparcialidad, no había razón para alimentar un temor, generador de dolores por las resoluciones emitidas.

Y fue precisamente ese recurso que se tuvo que reponer por mandato judicial el que quizá causó el mayor malestar. Un breve resumen, a continuación:

Aproximadamente a mediados del año 2007, un particular, miembro prominente de un partido político, había efectuado una petición (ojo, no una solicitud de acceso a la información) a la Secretaría de la Contraloría para que procediera, conforme a sus atribuciones, a realizar una investigación del patrimonio del ex-gobernador Arturo Montiel, aportando datos periodísticos del dominio público. La Contraloría turnó la petición a su unidad de información para que se le diera un tratamiento de solicitud de acceso a la información, lo cual se hizo, en tanto dicha unidad la

remitió a la dirección general de Responsabilidades y Situación Patrimonial, responsable de preparar la respuesta conducente.

Dicha respuesta, sustentada en un acuerdo del comité de información del propio sujeto obligado, refería que, palabras más palabras menos, no era procedente la investigación solicitada en virtud de que obraba en sus archivos un documento elaborado por la propia dirección referida en el que ya se había efectuado una valoración de la situación patrimonial del mencionado ex servidor público, pero que en virtud del mandato legal, dicha información había sido clasificada como confidencial, por lo que su acceso le quedaba vedado al solicitante.

Ante esta respuesta, el particular interpuso un recurso de revisión, mismo que recibió el ITAIPEM para su análisis, discusión y resolución. Precisamente en su deliberación, en sesión de Consejo, se determinó por mayoría de votos, que el plazo de interposición del recurso se había excedido por un día, por lo que se declaró extemporáneo, notificando lo procedente a las dos partes involucradas.

Como resultado de ello, y dentro del plazo legal correspondiente, el particular presentó un recurso de nulidad en contra de la resolución del Instituto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TRICA), instancia legal para ello, alegando que su recurso había sido presentado en tiempo y forma. El TRICA, tanto en su sala regional que correspondía, como en la propia sala superior, resolvió darle la razón al ITAIPEM, sosteniendo su resolución. En respuesta, el solicitante agraviado interpuso un juicio de amparo ante los tribunales federales, quienes resolvieron que el ITAIPEM estaba equivocado en la forma de contar los días del plazo legal y que debería reponer el procedimiento a efecto de resolver el fondo del asunto, que no era otro que determinar si se debía hacer público o no el documento invocado por el sujeto obligado, y que daba cuenta de la evaluación realizada de la situación patrimonial del mencionado ex -servidor público.

Y fue precisamente el último día hábil del periodo correspondiente al nombramiento del Consejo del Instituto, el 22 de julio de 2008, que el Consejo se reunió en sesión extraordinaria para reponer el procedimiento de resolución y emitir su acuerdo correspondiente. Por mayoría de votos se resolvió que la Contraloría debería preparar una versión pública del documento aludido y ser entregado al solicitante, desde luego protegiendo los datos personales que en el se contuvieran.

No tengo, a estas alturas, la certeza de que el sujeto obligado haya entregado la información que se le ordenó. El martes 25 de julio de 2008 se procedió a la entrega de la oficina del Presidente del Instituto, ya que no fue considerado para repetir por un segundo período como Consejero.

Previamente, en por lo menos dos ocasiones, el Consejo del Instituto había resuelto, también por mayoría, que las manifestaciones de bienes del ex-gobernador aludido eran de carácter confidencial, por lo que no se podía permitir el acceso a personas no autorizadas, no así los ingresos que había percibido en su encargo y que sí se podían dar a conocer, y de hecho se hicieron públicos. La manifestación de bienes es un documento de carácter personalísimo y confidencial, pero el documento elaborado por la Contraloría no lo es, salvo la información de carácter personal que contenga, de ahí la versión pública.

Por mera coincidencia culminaba, un ciclo que se había iniciado dos años y medio antes, con un recurso de revisión interpuesto por la negativa de acceso a los contratos de publicidad del ex-gobernador Arturo Montiel y otros documentos alusivos de sus detalles, alegando una supuesta confidencialidad, que por supuesto se resolvió a favor de abrir la información, ya que estaba en juego el ejercicio de recursos públicos por una dependencia que, de suyo, estaba más que acostumbrada a la secrecía; y se cerraba con una decisión de elaborar una versión pública de un documento referido a la valoración de la situación patrimonial del mismo ex-servidor público.

Sin duda estos fueron asuntos que provocaron un gran dolor, pero fue un dolor causado por la aplicación irrestricta de la Ley, más allá de consideraciones de otra naturaleza que no fuese el cumplimiento de una obligación institucional. En estos casos se puede valorar el pleno significado de la autonomía de decisión del Consejo, con la que fue dotado desde un principio. La autonomía no significa otra cosa que el ejercicio irrestricto de atribuciones dentro del marco de la Ley. En este sentido, el ITAIPEM fue plenamente autónomo.

Después de haber “disfrutado” de toda una vida de tranquila e irresponsable opacidad, cobijadora de discrecionalidad y de escasa rendición de cuentas, ahora la gestión pública y sus servidores públicos, tenían que irse acostumbrando a que los asuntos públicos verdaderamente tienen esa connotación: pueden ser conocidos por todos. Este fue, y continúa siendo, hasta que se consolide una nueva cultura de transparencia, un proceso doloroso.

5.6 *La vigilancia y recomendaciones del órgano garante.*

Una de las tres funciones sustantivas y esenciales del ITAIPEM, establecidas en la Ley,[30] lo es el que debe actuar como una especie de contraloría especializada en las cuestiones de transparencia, derecho de acceso a la información y de protección de datos personales. Esta función de "contraloría" se hizo más clara a partir de la última reforma a la Ley, en julio de 2008, puesto que el Instituto tiene ahora, atribuciones para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, estableciendo los procedimientos correspondientes e imponiendo las sanciones a que haya lugar.

Antes de la reforma, como ya fue comentado, se reconoció la necesidad de que el ITAIPEM pudiera disponer de algunos mecanismos para aplicar sanciones a aquellos sujetos obligados que recurrentemente no cumplieran con sus obligaciones de Ley o hicieran caso omiso a las resoluciones y recomendaciones del propio Instituto. Dentro de tales mecanismos se incluyeron el aplicar extrañamientos públicos y el dar vista al Ministerio Público de violaciones a la Ley, independientemente de la vista que se podría hacer a los órganos internos de control respectivos para que actuasen en el ámbito de sus competencias.

Sobra decir que la aprobación de estos dos mecanismos de sanción generaron ciertas reacciones de incredulidad, preocupación y molestia entre algunos servidores públicos, aunque desde un principio cumplieron una finalidad disuasiva respecto de incumplimientos de las obligaciones de transparencia o la falta de respeto al ejercicio de la garantía del acceso a la información o a la protección de datos personales.

Para que tales mecanismos sancionadores pudiesen ser aplicados en casos concretos, era y es, condición necesaria el que el ITAIPEM cumpliera cabalmente con sus funciones de vigilancia, a efecto de que dispusiera de todos los elementos de

[30] Las otras dos funciones son fungir como una instancia cuasi jurisdiccional a fin de resolver las controversias suscitadas entre los solicitantes de información y los sujetos obligados, sobre todo cuando éstos la niegan por alguna razón, y actuar como instancia promotora de la transparencia, el derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales, mediante acciones de capacitación, asesoría, difusión, promoción, entre otras.

juicio, objetivos y contundentes, que le permitieran concluir, razonablemente, que algún sujeto obligado había cometido violaciones a la Ley de la materia y debía sujetarse al procedimiento de responsabilidad administrativa.

Dicha vigilancia tendría que ejercerse respecto del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, ya anotadas en el apartado 4.2 y a las que se añadiría la de recibir y atender, en tiempo y forma, las solicitudes de acceso a la información y las de acceso, corrección o supresión de datos personales.

Se debe reconocer que las limitaciones presupuestales con las que trabajó el ITAIPEM durante sus primeros cuatro años de vida, reflejadas en la escasez de personal, de sistemas, de infraestructura, entre otros, hizo difícil el realizar las funciones de vigilancia con la amplitud e intensidad que requería esta importante y sustancial tarea. A pesar de ello, el Instituto aprovechó los sistemas de seguimiento que había podido diseñar para usarlos como medios electrónicos de vigilancia y poder obtener información de primera mano, respecto del cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados.

En efecto, el Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM), sistema informático diseñado para el registro de todas las actividades relacionadas con la debida atención de solicitudes de información, sirvió como un eficaz mecanismo de vigilancia, en este rubro, de prácticamente todos los sujetos obligados que lo usaban, los del Poder Ejecutivo de manera obligatoria y el resto de forma convenida voluntariamente, salvo quince sujetos obligados: trece municipios, un órgano autónomo (IEEM) y el Poder Legislativo.

En tal sentido, el SICOSIEM proveyó de información respecto del registro de las solicitudes de acceso, las respuestas emitidas derivadas de su atención, los tiempos de respuesta empleados y si estos se ajustaban a los estipulados por la Ley, los responsables del manejo de la solicitud, las evidencias de la información remitida como respuesta al particular, si era el caso, entre otros. Es pertinente comentar que el ITAIPEM, en el período que se comenta, hizo predominantemente un uso preventivo de la información generada, con el propósito de que los sujetos obligados no dejaran de cumplir sus cometidos en esta materia y evitaran caer en violaciones a la Ley. Hay que decirlo con todas sus palabras: jamás el ITAIPEM, institucionalmente hablando, tuvo el interés o deseo de sancionar, exhibir o denostar a ningún sujeto obligado o servidor público. Se asumió, como premisa, que la transparencia y el cumplimiento de las tareas concomitantes, tendría que ser el resultado de una

convicción por construir una mejor gestión pública. Pero no fuimos ingenuos. Muchos no cumplieron con su encomienda y había que tomar cartas en el asunto.

Invariablemente, cuando hubo evidencias de retrasos en el tiempo de atención y respuesta a las solicitudes de acceso, conforme el registro electrónico del SICOSIEM, se dio vista a los órganos de control interno correspondientes. Como era de esperarse, los casos más recurrentes de atraso y falta de respuesta, se presentó en los municipios del Estado. En una revisión exhaustiva de ello en 2007, ordenada por el Consejo, se encontró que cerca de 80 municipios reflejaban respuestas extemporáneas a las solicitudes de acceso que habían recibido o francamente ni siquiera habían emitido respuesta al solicitante. En algunos casos, el retraso era de semanas, sin que hubiese una explicación razonable para exponer, no justificar, tal circunstancia.

Con la información producida por el SICOSIEM, el Consejo decidió, conforme su obligación legal, dar vista de tales hechos a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Estado, para que a su vez, cursara tal información a la contraloría interna del Poder Legislativo y procediera en términos de Ley.

Es claro que estas acciones, producto de la escasa vigilancia que pudo hacer el Instituto, generaron malestar y fueron causa de dolor. El dolor de verse exhibidos por incumplimientos de la Ley ante las autoridades competentes. El dolor de la vergüenza, en algunos casos.

El ITAIPEM también hizo algunos ejercicios para valorar el grado y nivel de cumplimiento, aquí sí, sólo de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo respecto de la integración y difusión de la información pública de oficio. A partir de una metodología propia que permitió ponderar el mayor o menor cumplimiento de esta obligación, se elaboró una tabla clasificatoria en la que se ubicó a todos los sujetos obligados del Ejecutivo estatal. La falta evidente de cumplimiento en la mayoría de ellos, sobre todo en ciertos rubros, indicaba una baja ponderación, por lo que se decidió no darla a conocer públicamente. En realidad dichos rubros eran los que había uniformizado la Secretaría de Finanzas, dejando prácticamente con las manos atadas a los sujetos obligados. Más bien, y nuevamente privilegiando la naturaleza preventiva de la vigilancia, se emitieron recomendaciones para que se cumpliera plena y debidamente con lo estipulado por la Ley. En este caso, se evitó un dolor que probablemente hubiese sido innecesario provocar. El dolor se experimentó sin expresar muchos gemidos.

Se reconoce la necesidad de realizar evaluaciones periódicas y sistemáticas al contenido de las páginas electrónicas de los sujetos obligados, a efecto de que las recomendaciones emitidas, con carácter de perentorias, vayan mejorando paulatinamente su contenido y accesibilidad. La urgencia de ésta tarea, además de que se constituye en una obligación del órgano garante, se demuestra por el hecho de que otras mediciones evaluativas realizadas por organizaciones civiles y no gubernamentales en distintas materias de transparencia (presupuestal, trámites y servicios, obra pública, adquisiciones, entre otros), ubican al gobierno del estado y a las administraciones municipales, en un rango que va de la media tabla hacia abajo, invariablemente. Todo ello demuestra que existe la necesidad de diseñar y ejecutar acciones específicas de transparencia en algunas áreas sensibles de la gestión pública, no solo para mejorar el lugar que se ocupa en el "ranking" actual sino para elevar la calidad del desempeño administrativo de la burocracia estatal y de las municipales en el estado.

Por lo que corresponde a la obligación de integrar y remitir al Instituto, en el lapso de los primeros veinte días hábiles de cada año, el programa para la sistematización y ordenamiento de la información, se pudo verificar su cumplimiento mediante el diseño de un práctico sistema electrónico a través del cual cada sujeto obligado lo enviaría, vía Intranet, tanto al inicio del período respectivo como en las fechas establecidas para informar de los avances en el cumplimiento de los proyectos que previamente habían sido aprobados por el comité de información, conforme lo dispuesto por la Ley.

A través de ese sistema de registro y seguimiento se podía establecer quienes habían cumplido y quienes no, con esta obligación. Derivado de dicha información se estableció que un sujeto obligado había sido omiso en ello, por lo que se le dio vista a la Secretaría de la Contraloría, quien aplicó la sanción correspondiente. Esto, desde luego, fue una causa de molestia y dolor.

En cuanto a la integración de los catálogos de información clasificada, el ITAIPEM no tuvo los elementos humanos ni el equipo adecuado para vigilar estrechamente este asunto, por lo que no se generó ningún procedimiento de responsabilidad, derivado de algún posible incumplimiento.

No obstante de que hubo aplicación de sanciones a algunos servidores públicos por incumplimientos a la Ley, es probable que estas no hayan sido tan dolorosas como lo fueron algunas de las resoluciones del ITAIPEM. La razón es simple: las pri-

meras se quedaron en el ámbito personal; las segundas fueron del dominio público y muchas de ellas sirvieron de combustible para que los medios de comunicación alimentaran el fuego de la curiosidad y el morbo populares.

5.7 ***Los extrañamientos públicos.***

Siendo esta una de las modalidades de sanción con la que se dotó al Instituto, había una evidente expectación para saber como se iba aplicar, bajo que criterios y si el extrañamiento público estaba dirigido a los sujetos obligados, como instituciones o a servidores públicos específicos.

La Ley, en este sentido, había sido muy genérica. Solo mencionaba que el Instituto, previa resolución de su Consejo, podría aplicar extrañamientos públicos al sujeto obligado que reiteradamente incumpliera con la Ley de Transparencia. El significado de ello, la manera de aplicarse, la publicidad del mismo y cualquier otro aspecto, quedaría a la estricta interpretación del Consejo del Instituto, precisamente en ejercicio de la facultad que, en tal sentido, le concede la Ley.

No pasaría mucho tiempo para que el Consejo tuviera que hacer uso de esta facultad. La circunstancia se presentó cuando la unidad de información del Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte (IMCUFIDE), organismo descentralizado sectorizado bajo la coordinación de la Secretaría de Educación, reiteradamente recibía recursos de revisión derivados de las respuestas insatisfactorias a otras tantas solicitudes de acceso, las que se le estaban presentando en un número cada vez creciente. Al resolver las controversias generadas, el Consejo se dio cuenta de que las respuestas no estaban siendo bien fundadas y motivadas, puesto que la mayoría de estos recursos se resolvieron a favor de los particulares que los habían interpuesto. En algunos casos se observaron intentos del sujeto obligado por darle la vuelta a la ley con argumentos legalistas; en otros faltó expresar las razones, por ejemplo, de por qué no era posible escanear cientos de documentos, y así por el estilo.

Analizando y tratando de entender el fondo de este problema, se estableció que, en primer lugar, faltaba un mejor entendimiento de la Ley y de su aplicación a casos concretos por parte de los responsables de estas tareas en el IMCUFIDE; en segundo lugar, se percibió una falta de comunicación y colaboración entre el titular de la unidad de información y los servidores públicos habilitados, puesto que estos últimos hacían caso omiso a los requerimientos de información del primero para que, a su vez, se pudiera responder al solicitante y, en su caso, remitirle la información; y, en tercer lugar, era evidente que el organismo carecía de mucha información ordenada

y sistematizada que le impedía dar respuestas electrónicas eficaces a los solicitantes. Ante esta realidad, el ITAIPEM hizo su tarea de capacitación y asesoramiento a las instancias que correspondían, pero no fue suficiente, los recursos de revisión, ante respuestas sin motivo y fundamento adecuados, se continuaron presentando en número desproporcionado, comparado con otros sujetos obligados.

Así, conforme la decisión unánime del Consejo, se determinó realizar un extrañamiento público al IMCUFIDE, bajo las condiciones siguientes: sería un extrañamiento al sujeto obligado, sin mencionar a ningún servidor público en lo particular; dentro del cuerpo del extrañamiento se haría mención a las razones y motivos que se tomaron en cuenta para llegar a tal determinación; se difundiría a efecto de su publicidad, tanto en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" como en la página electrónica del ITAIPEM; y se haría la notificación correspondiente al sujeto obligado y al órgano de control interno del propio IMCUFIDE para que determinara si había lugar o no, a la imputación de responsabilidades administrativas, en términos de ley.

Una vez que se difundió el extrañamiento mencionado, el primero aplicado, las reacciones de molestia y de dolor no se hicieron esperar. Comprensible, ya que a nadie le gusta que lo mencionen públicamente como incumplido y aunque el extrañamiento únicamente mencionó al IMCUFIDE y no a alguien en lo particular, era obvio que sus directivos se sintieron afectados.

Aquí el punto importante era que el ITAIPEM tenía una facultad que estaba dispuesto a aplicar en aquellos casos que estrictamente lo ameritaran y después de haber realizado esfuerzos para capacitar, adiestrar y preparar al personal y asesorarlos en como hacer sus tareas de la mejor manera. No había ninguna mala fe o mala voluntad en ello, como algunos quisieron ver.

Como ejemplo de una acción tendiente a aliviar el dolor producido, se puede mencionar que la persona que acudía a las oficinas del periódico oficial para adquirir el número de la "Gaceta del Gobierno" en el que se había publicado el extrañamiento de referencia, no se le entregaba la sección en la que aparecía el texto de dicho extrañamiento, situación que se pudo comprobar objetivamente con personal del propio Instituto. Un pretendido remedio en contra del dolor provocado por la publicidad, el que realmente fue poco efectivo. De cualquier manera, la página del ITAIPEM contuvo dicho extrañamiento por un tiempo, haciéndolo público.

5.8 ***El origen de los documentos y el procesamiento de la información.***

Dos factores que provocaron una relativa controversia, realmente más de forma que de fondo, lo fueron el precisar si el acceso a la información se permitiría solo a los documentos generados por el sujeto obligado o si en realidad se consideran a todos aquellos que obraran en sus archivos, independientemente de su origen. La segunda tenía que ver con el significado de la no obligación de procesar información por parte del sujeto obligado, a efecto de responder las solicitudes de acceso.

Como ya fue mencionado en otro apartado, el OSFEM reiteradamente invocó el hecho de que en sus expedientes obraban documentos que le habían sido entregados por las autoridades municipales (y en general por cualquiera otra instancia), por lo que este hecho le impedía dar a conocer su contenido y permitir el acceso a dicha información. Su alegato incluía el que no tenía la autorización para facilitar el acceso, por parte de la autoridad que lo había generado. En realidad el asunto tendría dos aristas en las que conviene reflexionar.

Antes que nada, se debe reconocer que la Ley de Transparencia establece que los sujetos obligados deberán permitir el acceso a la información que generen en el cumplimiento de sus funciones o que obren en sus archivos. Si bien estas disposiciones están contenidas en dos artículos diferentes, no hay duda que el espíritu de la transparencia es facilitar el acceso a los documentos que estén bajo el resguardo del sujeto obligado, independientemente de quien los haya generado o del tiempo en que pudiesen guardarse en los propios archivos.

No obstante, lo que a veces se pasa por alto es la necesidad de clasificar un documento, cumpliendo los requisitos de ley sobre todo el debido fundamento y su motivación, en el momento en que este se genere, sobre todo si se puede anticipar que tal documento será enviado a otra instancia gubernamental.

No se debe perder de vista que la primaria responsabilidad de quien genera un documento es proceder a su debida clasificación, solo si esta es pertinente, utilizando la leyenda aprobada por el Instituto en la que se consignan los datos de la clasificación en el propio documento clasificado. Así, hecho esto, las autoridades que reciban el documento o expediente, sabrán claramente que es uno que se ha clasificado, el tiempo de clasificación, las causas jurídicas para tal hecho, quién lo clasificó, entre otros, y consecuentemente podrá invocar estas razones válidas para no permitir el acceso.

No planteamos la cuestión de qué pasaría si un documento, a juicio de un receptor, debió clasificarse desde su origen y no se hizo por descuido u omisión. ¿Quién será responsable si se da a conocer, afectando la vida pública o la privada? ¿El que lo originó y no lo clasificó o el que lo recibió y lo dio a conocer, ya que no estaba clasificado?

A *contrario sensu*, si un documento que tiene un origen externo al sujeto obligado, que no ha sido clasificado, entonces es público, por lo que el sujeto obligado debe permitir su acceso y conocimiento del mismo. No debería clasificarlo por sí, puesto que él no lo generó, salvo que algún acto que pueda ser de su competencia lo obligue, con la debida motivación y fundamentación. Pero no puede argumentar simplemente que no da acceso porque no tiene autorización para tal fin, dado que el no lo generó. La obligación de las autoridades es dar acceso, cuando sea procedente, a toda la información que obre en sus archivos. No hay más. Cualquier razón que se invoque, distinta a ello, es una táctica de opacidad y una flagrante violación a la Ley.

Parecería que esta argumentación sería causa de molestia y dolor para el OSFEM y para todas aquellas autoridades que utilizan el origen de la documentación como excusa para la opacidad, sin invocar razones prácticas y jurídicas exigidas por la Ley.

La segunda cuestión fue el significado y alcance de la disposición legal que no obliga a procesar información para atender una solicitud de acceso. En efecto, la Ley de Transparencia estipula que el sujeto obligado no estará obligado a realizar resúmenes, cálculos, operaciones, análisis o investigaciones con la información que se le requiera, solamente deberá proporcionar el acceso en las condiciones en que se encuentre la información solicitada.

Sin embargo, algunos servidores públicos interpretaron de diversas maneras esta disposición, menoscabando con ella, la garantía de acceso a la información, interpretación indebida por otra parte, dado que la propia Ley de Transparencia señala que la única autoridad facultada para hacer una interpretación de dicho ordenamiento lo es el Consejo del Instituto.

Dichas interpretaciones, predominantemente fueron: una, que la búsqueda de información en los documentos que obran en los expedientes, localizados en los archivos del sujeto obligado, sean estos de gestión o de concentración, se considera

una forma de practicar investigaciones, por lo que no existe obligación de hacerlo y, en consecuencia, no se pueden atender solicitudes de esta naturaleza. Dos, cuando el solicitante requiere que la información se le envíe por medios electrónicos, el escanear o copiar la información es procesamiento, por lo que tampoco hay obligación de hacerlo.

Como se puede fácilmente observar, ambos argumentos van en detrimento del derecho de los particulares de conocer la información gubernamental. En todos los casos el ITAIPEM fue claro al emitir su criterio de que la búsqueda en archivos no es procesamiento de información, toda vez que supone la existencia de archivos ordenados, resguardados y bien manejados, ni tampoco se puede considerar como la realización de una investigación, ya que la simple localización de un documento o expediente no requiere el plantearse un problema, el recopilar y analizar información y el llegar a conclusiones; eso sí sería una investigación.

Por otra parte, las tareas operativas para dar respuesta a una petición de información tampoco son procesamiento de información, si así fuese, no sería posible remitir información alguna al particular por vía electrónica, haciendo nugatoria la posibilidad del uso de Internet para tal fin.

En realidad los argumentos que se pretendieron hacer valer fueron una expresión sutil, si se quiere, del malestar que provocaba la petición de cierta información, alguna de ella voluminosa, por cierto, y del consecuente dolor que se tuvo que soportar estoicamente para dar cumplimiento a las disposiciones de Ley y al criterio de interpretación del Consejo del ITAIPEM.

Es muy comprensible que cualquiera buscaría que las causas que le provocan un malestar o dolencia, desaparecieran de alguna manera. Tratarían de encontrar formas, medios, maneras, métodos, para lograr tal fin. Muchas de las practicas dilatorias que algunos servidores públicos utilizaron, lo hicieron, en cierto sentido, para aliviar el dolor producido por la aplicación de la transparencia y el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.

El supuesto procesamiento de información, las declaratorias de no existencia de la información en archivos, la solicitud de aclaraciones al particular, supuestamente porque su petición no era lo suficientemente precisa, la afirmación de no disponer de la información de la manera en que la solicitaba el particular, el que las solicitudes de acceso tuvieran aparentemente datos falsos, el que eran demasiados los

documentos que habría que escanear, el que Internet no estuviera disponible exactamente el último día del plazo legal para enviar la respuesta, el que se hiciera apresuradamente una clasificación inapropiada de la información, el que aún cuando se podía remitir la información por Internet, se prefería poner a disposición la misma para que el particular acudiera a las oficinas, originándole gastos adicionales, entre otros, todos estós no fueron otra cosa que expresiones de conductas de algunos servidores públicos (no de todos, afortunadamente), dilatorias, debilitadoras de la garantía de acceso y disuasivas de su ejercicio. Excusas sin razón, y todas pruebas incontrovertibles de la necesidad de continuar impulsando una nueva cultura de transparencia en los servidores públicos.

Pero una nueva cultura de transparencia con renovados valores asociados a la apertura de la administración frente a la sociedad a la que sirve, a estar dispuestas las autoridades a rendir cuentas, a ofrecer razones de sus decisiones, a tomar en cuenta opiniones divergentes y hasta contrarias a los puntos de vista del gobernante, no se logra exclusivamente con la aprobación de normas legales, por muy obligatorias que sean. Se necesita diseñar todo un andamiaje jurídico, administrativo, técnico, de motivación y capacitación, incentivos, recompensas y castigos que, impulsados y conducidos por la explícita y comprometida voluntad del gobernante, más el interés y la participación de la sociedad organizada libremente, en conjunto y armónicamente, trabajen juntos a favor de un objetivo claro y preciso que coadyuve a la transformación de la gestión pública y, en tal sentido, ponerla a tono con la modernidad.

Es ésta nueva cultura y otros elementos fundamentales, asociados a la modernización de la gestión pública, los que deberían conformar el diseño, implementación y evaluación de una explícita política pública de transparencia en el Estado de México. Es precisamente la necesidad de una política pública de tal naturaleza lo que dará materia al último capítulo de éste trabajo y que analizaremos en las páginas siguientes.

Capítulo VI

Contenido de una política explícita de transparencia en el Estado de México.

Para que, en verdad, la transparencia adquiera carta de naturalización como característica distintiva de la gestión pública, se requiere ir más allá del mero cumplimiento formal de la Ley de la materia y diseñar, implementar y evaluar una política pública de transparencia, de manera deliberada, programada, supervisada y controlada, es decir, explícita.

Si bien no es suficiente, para hablar de una política pública de transparencia, el solo cumplimiento de la Ley, esto sí es necesario tanto como obligación impuesta por el mandato normativo, como por la propia expectativa social generada. Desde luego que dicho mandato es parte de una política de esta naturaleza, pero no llena o colma las expectativas que se tienen de una verdadera transformación de la responsabilidad de la autoridad gubernamental y de su instancia de administración.

En efecto, si concordamos con la definición que propone Manuel Tamayo Sáez, del Instituto Universitario Ortega y Gasset, respecto del concepto de política pública: "[…] conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el

propio gobierno consideran prioritarios"[31] entonces debemos analizar si tales condiciones se cumplen para las realidades administrativas estatal y municipales, en el Estado de México y, si no es así, proponer lo conducente. Este es precisamente el propósito de este capítulo.

6.1 *Premisas para el diseño de una política pública de transparencia.*

Una política de transparencia debe hacer manifiesta la voluntad de la autoridad respecto de las bondades y compromisos asociados a ella, y que se asumen plenamente. Aunque no es suficiente la simple expresión de una intención en este sentido, puesto que regularmente existe una brecha entre el decir y el hacer, sí es importante que declarativa y explícitamente, la autoridad se comprometa con la transparencia. Esta "voluntad política", amén de que se puede observar como un compromiso frente a los gobernados, es útil también para enviar un mensaje a la burocracia en todos los niveles dentro de un gobierno, en el sentido de que el gobernante está dispuesto a trabajar con ese fin en mira, por lo que se espera un alineamiento del aparato de gestión, acorde con tal propósito. Esta condición, que se dice fácil, tiene evidentes resistencias para evitar que se logre. Las conductas de servidores públicos desde los altos directivos, principalmente, hasta los que atienden ventanillas, mismas que se reseñaron en páginas anteriores, son prueba de dicha resistencia que es necesario vencer para implantar la política de la que se habla.

Una política de transparencia no debe confundirse con una estrategia renovada de comunicación social, en la que el gobierno da cuenta de lo que le interesa que los gobernados conozcan de los asuntos públicos, y más aún, prepara los mensajes y sus contenidos para resaltar, por lo general, los aspectos positivos de la gestión y tamizar o suavizar las fallas, rezagos u omisiones de la misma. Es reconocido y aceptado, por cierto, que la comunicación social tiene esa finalidad, pero la transparencia y el acceso a los documentos, evidencia de los asuntos gubernamentales y públicos, no puede quedar al arbitrio de la autoridad. Es deseable que los gobiernos diseñen y manejen su comunicación social con objetividad, oportunidad y equidad, pero ello no sustituye a una política explícita de transparencia.

[31]Tamayo Sáez, Manuel, "El análisis de las políticas públicas", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), **La Nueva Administración Pública**, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1996, pág. 281.

Tampoco se concebiría una política en esta materia sin la existencia de un plan o programa general que establezca las condiciones, alcances, objetivos a corto y mediano plazos, las metas y los medios para lograrlas, así como los modos de seguimiento y evaluación periódicos. Una política de tal naturaleza debe apreciarse como una acción decidida, programada, consciente, racional, estratégica, correcta y eficazmente manejada, para que verdaderamente logre sus fines y los resultados que se propone.

Si la generación y manejo de la información es una de las dos condiciones necesarias para la existencia de la transparencia (la otra es la accesibilidad a dicha información), entonces debe incluir, primero, el cumplimiento de todas las obligaciones concomitantes respecto de la propia generación de la información, independientemente de cual norma jurídica lo establezca; y segundo, estar dispuesto a generar información específica que satisfaga ciertas necesidades sociales de información, especialmente de grupos vulnerables que carecen de accesos a la misma. Una política de transparencia debe tener como ingrediente principal, tanto el reconocimiento a las necesidades y demandas sociales de información (que inclusive se pueden identificar por el contenido de las solicitudes de acceso), como la propia promoción gubernamental para la participación ciudadana y social en esta materia.

Como ya se apuntó y se insiste en ello, una política de transparencia no se agota, ni con mucho, en el irrestricto cumplimiento de la ley ni de las obligaciones que de ella se derivan, ni en la atención de las recomendaciones o indicaciones del órgano garante estatal. No es posible, ni deseable, ni factible siquiera, que un órgano externo a la administración estatal o a las administraciones municipales, sea el responsable de diseñar, implementar y evaluar una política de transparencia, aunque el órgano garante debería estar consciente de la necesidad de crear ciertas condiciones y generar apoyos que hagan posible la existencia de esa política en cuestión, ni sobre-regulando algún proceso, ni dejando vacíos que causan dudas y problemas, tanto al público en general como a los sujetos obligados en particular.

Tampoco lo sería el solamente integrar y manejar los registros administrativos que otras disposiciones jurídicas le imponen a la gestión pública (ejemplo, los registros estatal y municipales de trámites; el registro estatal de planes y programas; el registro de peritos en materia de construcción, entre otros), o que la propia administración pública haya decidido integrar por convicción propia para un buen manejo de sus asuntos (ejemplo, el registro estatal de inspectores). Con todo el valor que representa el cumplimiento de estas obligaciones, se requiere que la generación y difusión de la información supere la lógica de su consumo burocrático y arribe a la satisfacción de requerimientos de la sociedad, en tiempo, con simplicidad y con facilidades de acceso.

Finalmente hay una premisa fundamental: cada gobierno debe diseñar su propia política de transparencia considerando sus peculiares condiciones y circunstancias, tanto externas, por el entorno sociopolítico que enfrenta, como internas, en tanto las capacidades y debilidades de su gestión pública.[32] Se busca que una política de transparencia no sea simplemente una lista de buenas intenciones sino una serie de "objetivos, decisiones y acciones", que logren contribuir a la transformación de la realidad político-administrativa de la gestión pública y fortalecer el ejercicio de la democracia en su más amplia expresión. Posibilidad y factibilidad marcarán los límites de una política de esta tesitura.

Así, independientemente de cuál sea el signo o proyecto político de un gobierno, la transparencia de su gestión pública, expresada en una política pública explícita, se convierte en condición necesaria para fortalecer su legitimidad ante sus gobernados.

6.2 *Vinculación de la política de transparencia con la modernización administrativa.*

Una política de transparencia, para que tenga mayores posibilidades de éxito, es deseable que esté vinculada con la modernización administrativa del gobierno respectivo que haya decidido impulsarla. Lo anterior no significa que si un gobierno no tiene una política de modernización administrativa, no sea posible que la pueda tener en materia de transparencia. Entre ambas no hay, estrictamente hablando, una relación de causalidad, pero lo que sí es cierto es que mucha de la fortaleza de la transparencia es el resultado de la existencia y consolidación de elementos administrativos que no siempre existen en una administración pública y que son resultado de los esfuerzos de poner al día a la gestión pública. Este capítulo los aborda precisamente en su relación y contribución con la transparencia.

La idea de modernización administrativa se asocia a las transformaciones deliberadas de la administración pública y de su gestión, a fin de adecuarse a las condi-

[32] Mauricio Merino ha dado luz sobre las diferencias entre las políticas de transparencia y el derecho de acceso a la información. Vid. Merino, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López-Ayllón (coord.), **Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario**, México, UNAM-IFAI, 2006.

ciones cambiantes de su entorno y lograr una mayor capacidad de respuesta para atender las demandas sociales. La definición de modernización administrativa propuesta por María del Carmen Pardo, concuerda con esta idea: "La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias".[33]

Toda modernización administrativa pretende aumentar significativamente la racionalidad con la que actúa la gestión pública y con ella su capacidad de regulación, mediación, conducción e inclusive, represión (no necesariamente violenta), del conjunto de la vida social, inmersa por cierto, en un mayor o menor número de conflictos.

La transparencia de la gestión pública no puede sustraerse a las condiciones y características que identifican y distinguen a la administración pública que corresponda. Si ésta refleja condiciones "tradicionales", distintas a las "modernas" y manifiestas por prácticas patrimonialistas, prebendatarias y clientelares, burocratismos, discrecionalidades fuera de los marcos legales, favoritismo, nepotismo u otras semejantes, entonces la transparencia va a enfrentar más restricciones en su práctica y será más difícil apreciarla como factor de cambio y de modernización.

En sentido contrario, un esfuerzo institucional por la transparencia, aún teniendo que enfrentar todas esas restricciones provenientes de una tradicional y anquilosada cultura "burocrática", puede servir de catalizador para, si no acabar con tales prácticas, sí acotarlas y mantenerlas en su mínima expresión. Pero debemos estar conscientes que la transparencia ni es panacea de los males añejos de la burocracia, ni tampoco es algo que pertenezca al reino de los dioses o que sólo pueda existir en el nirvana o en el paraíso, como un ideal inalcanzable.

Lo que sí nos debe quedar claro a todos es que no podemos pedirle o exigirle a la transparencia lo que la propia gestión pública no está dispuesta a dar. El contenido

[33] Pardo, María del Carmen, **La Modernización Administrativa en México**, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México, México, 1992, pág.19.

de toda transparencia es, en verdad, el contenido que aporte la gestión pública. En este sentido, la transparencia es un instrumento poderoso, pero instrumento al fin.

En este marco, analizaremos aquellos elementos de la gestión pública que generalmente han sido considerados como claves o estratégicos para transformarlos e impulsar su modernización, resaltando el vínculo o relación que los liga con la transparencia. Concretamente haremos referencia a siete de ellos: la reforma presupuestaria; el servicio profesional de carrera; el gobierno electrónico; la administración de documentos; la desregulación y simplificación administrativa; la información y orientación al público; y la rendición de cuentas.

Es muy probable que con estos siete elementos no se agoten todos los posibles factores de la gestión pública que sean susceptibles de modernización, pero los que abordemos son representativos de la relación transparencia-modernización, que nos interesa resaltar.

Debemos advertir que no estamos abogando por la idea de que toda modernización administrativa debe tener como fin último la transparencia. En realidad, la propia transparencia es un medio o condición de una gestión pública moderna pero que, como medio, persigue otros fines.

Una reforma presupuestaria orientada a resultados.

Se debe reconocer que, aún cuando la reforma del artículo sexto constitucional, en su fracción V, que estipula la obligación de todas las autoridades gubernamentales (sujetos obligados), a "publicar[an] a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos", sólo algunas estarán plenamente conscientes que el debido cumplimiento de esta obligación requiere emprender una reforma presupuestal a fondo, cuyo propósito sea el que la aplicación de los recursos públicos se haga, no sólo con oportunidad y legalidad, sino más importante, con eficacia y equidad, y que dichos resultados sean entendibles, comprensibles y de fácil acceso para el común de los ciudadanos.

En efecto, tradicionalmente el manejo del presupuesto público se ha hecho considerando la distribución de los recursos "por objeto del gasto", es decir, determinando las partidas que se pueden ejercer para la adquisición de bienes y servicios

o la contratación de personal. Pero esta forma de administración presupuestal, útil para la comprobación de la aplicación de los recursos, poco aporta a la comprensión de los resultados, efectos o impactos que dicho gasto tuvo en la atención de necesidades y demandas sociales o en el mejoramiento de la calidad de vida, o en la creación de mayores y equitativas oportunidades de desarrollo para todos.

En otras palabras, generalmente la información presupuestal que produce su ejercicio y comprobación, sirve para conocer que el dinero se gastó conforme las normas jurídicas, administrativas, contables y fiscales que regulan el presupuesto, que los administradores que lo manejaron no desviaron el dinero para otra cosa que no estuviese previamente autorizada y que las cuentas finales están en debido orden. Ello de por sí, es una gran ventaja y un gran alivio, de ser completamente cierto. Pero independientemente de que lo sea o no, ésta forma de manejar y gestionar el presupuesto no aporta (porque no los genera), datos sobre la calidad del gasto, sobre el efecto en disminuir la desigualdad social, sobre la efectividad de los programas gubernamentales, y en consecuencia, tampoco aporta información adecuada y oportuna para que los tomadores de decisiones, frente al nuevo ciclo anual del presupuesto, tengan elementos de juicio objetivos y pertinentes para saber que se va a hacer.

Afortunadamente ya hay avances significativos en el diseño de normas, procesos y sistemas que han gradualmente reorientado la forma en que se gastan los recursos, pero sigue siendo evidente que los administradores se siguen conduciendo por la vía más fácil y cómoda para hacer el gasto: el presupuesto tradicional. No hay costumbre de pensar programáticamente, de vincular el presupuesto al programa, de definir metas sustantivas pertinentes, de diseñar nuevas estrategias de trabajo que hagan más efectivo el quehacer de la gestión a su cargo, entre otros.[34]

[34] Es ilustrativo de las posibilidades que tiene la transparencia presupuestaria, el documento denominado “Guía para el análisis de las reglas formales sobre la transparencia presupuestaria” preparado en Chile en febrero de 2002. El documento define a transparencia presupuestaria como: “un conjunto de características del proceso presupuestario que permiten que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos.” (pág. 1).La Guía describe con detalle el conjunto de estos elementos para valorar la existencia o no de la transparencia.

Por todo ello se hace difícil el diseñar y trabajar con indicadores de la gestión que faciliten la valoración del quehacer público cotidiano y que den cuenta objetiva de los éxitos y fracasos de los programas públicos. Los indicadores de gestión, que obliga la Constitución Política a difundir, deben ser una medida o estimación comprensible y fundada que den cuenta de los aspectos cuantitativos y cualitativos de la gestión pública.

El abordamiento que se hizo en el apartado del proceso de planeación-programación-presupuestación-evaluación, es muestra de la importancia que tiene el generar información significativa respecto de las formas de asignación, aplicación y ejercicio y comprobación de los recursos públicos, asociados a los resultados, efectos e impactos que producen en la vida de la población del Estado de México.

La transparencia presupuestal si no se funda en estas y otras condiciones, quedará sin mucho sustento y será de poca utilidad.[35]

El servicio profesional de carrera.

Afirma Mauricio Merino que una de las razones por las que no existe una "memoria continuada" de la gestión pública en México, es el hecho de que no opera un servicio profesional de carrera en las administraciones públicas del país.[36] Y tiene razón. A pesar que desde hace ya varios años se puso en vigor la ley del servicio civil de carrera para determinadas áreas de la administración pública federal, e inclusive gobiernos de algunas entidades federativas aprobaron leyes equivalentes para sus propias burocracias, lo cierto es que el paso de la formalidad jurídica a la realidad político-administrativa, ha sido lento y con pocos resultados que motiven algún optimismo respecto del futuro inmediato.

El hecho de que los nombramientos de los servidores públicos, sobre todo de mandos medios y equivalentes, es muestra de lo difícil que es desarraigar el patrimonialismo de la administración pública. Son varios los efectos que esto produce en

[35] Un sugerente estudio sobre esta materia lo es el documento de Juan Pablo Guerrero Amparán y Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega, "Consideraciones sobre la Transparencia en el Gasto Público en México", editado por el CIDE:, s.p.i.
[36] Merino, Mauricio, "El desafío de la transparencia organizacional", op. cit., pág. 129.

la gestión pública, algunos de los cuales ya fueron abordados en capítulos anteriores. Baste reconocer que esta practica establece bases de lealtades y compromisos personales entre el que nombra o designa y el que es nombrado. Lo que se podría identificar como lealtad institucional pasa a un segundo plano, anteponiendo en muchos casos las afinidades de otra índole.

Ello deja a este importante segmento de la burocracia, prácticamente a merced de la voluntad superior, la que no es precisamente muy proclive a la transparencia, toda vez que es a quien le interesa muchas veces, ocultar cuestiones que puedan poner en entredicho su actuación o su desempeño y se resisten al escrutinio popular.

Por otra parte, la falta de estabilidad e idoneidad en el cargo, que son dos de las notas esenciales a todo servicio profesional de carrera, impiden que, en verdad, los servidores públicos puedan hacer una carrera ascendente en la administración pública. Ello trae como consecuencia, además de la dificultad para mantener una memoria institucional consistente, la falta de compromiso con los esfuerzos de modernización, los que casi siempre tienen que ser de largo plazo para que rindan frutos, aún sosteniéndose más allá del periodo sexenal de gobierno, para el caso de la administración estatal.

Lo que parecería paradójico es el hecho de que la mayor competencia político-electoral, distintivo de una democracia efectiva, que ha favorecido el relevo de gobernantes de un partido político, por otros de distinta filiación partidista, ha traído como consecuencia, debido al patrimonialismo y el clientelismo con los que se manejan los asuntos públicos, un constante y permanente relevo de las burocracias, y ya no sólo las de alto nivel, como es de esperarse, sino las del nivel medio y aún servidores públicos operativos, perdiéndose la experiencia, el conocimiento y los hábitos productivos acumulados, precisamente en aras de las lealtades personales, o todavía más, las de tipo partidista.

Tal circunstancia tiene efectos negativos sobre el trabajo de la gestión pública. Sabiendo de antemano que el cargo es pasajero (todos lo son, pero en este caso la conciencia de ello se acrecienta), los servidores públicos tratan de obtener las mayores ventajas para sí, a veces por medios no muy edificantes, en detrimento de su labor, de su compromiso y del servicio al público. Estas actitudes no son favorables para la transparencia, precisamente porque ésta requiere de una nueva cultura burocrática, más comprometida con el servicio público y sus instituciones,

con el fortalecimiento de la rendición de cuentas y con la disposición para permitir el escrutinio público a través de abrir los archivos gubernamentales.

Una burocracia profesional debe ser vista como un haber para la gestión pública y para un gobierno democrático. Las posibilidades de que el servicio profesional de carrera contribuya a una mejor gestión pública no esta en manos de los gobernantes, aunque suene ilógico; y no lo está porque ellos son los principales beneficiarios del modo en que se sigue manejando la burocracia. El que un gobernante pueda hacer un importante número de nombramientos entre sus partidarios y afines y cumplir con ellos compromisos de otra índole, es un capital difícil de abandonar en aras de la mayor efectividad de la administración pública. En realidad, un servicio profesional de carrera debe ser una demanda de la sociedad organizada que le permita participar en el establecimiento de sus reglas básicas y vigilar su cumplimiento.

Gobierno electrónico: la aplicación de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones a la gestión pública.

Los sistemas informáticos en el trabajo diario de la gestión pública son cada vez más evidentes. Las bondades de la automatización de la información, mediante la creación de bases de datos, no solo permiten un acceso rápido y seguro a los datos, sino que facilitan su conservación, resguardo y seguridad en su manejo. No cabe duda que los desarrollos de la tecnología computacional han permitido el manejo de grandes volúmenes de información, a un bajo costo y con una rapidez asombrosa.

En el mismo tenor se encuentran las tecnologías de telecomunicaciones que facilitan el uso de voz y datos para hacer el trabajo diario en una o entre varias dependencias, pero también ha permitido que los particulares puedan realizar sus transacciones con diversas oficinas gubernamentales, desde cualquier lugar que disponga de una conexión a Internet, evitando con ello, desplazamientos onerosos, pérdida de tiempo y, muy importante, el que aparezcan conductas que pueden ser catalogadas de corrupción por la relación personal servidor público-particular.

Si bien ni la informática ni las telecomunicaciones, por sí mismas, son garantía de transparencia, sí son herramientas que pueden contribuir a ella de manera importante,puesto que ayudan a satisfacer una de las condiciones de la propia transparencia, como ya fue comentado: la existencia de información significativa. El hecho de

que la información este dispuesta en bases de datos que faciliten su manipulación, recuperación, envío y protección, es una ventaja que juega a favor de la transparencia. Desde luego que para ello, debe satisfacerse la segunda condición, también ya aludida: las facilidades de acceso a la información.

Este es el reto que debe enfrentar el uso de las tecnologías mencionadas. Varios sistemas que contienen información pública afortunadamente están ya disponibles en Internet. Piénsese, por ejemplo, en Legistel que contiene todas las disposiciones jurídicas vigentes o no, del Estado de México, o en el sistema de directorio de servidores públicos en el que se plasman los datos oficiales de todos los mandos medios y superiores de las diferentes instancias de gobierno y órganos autónomos, del estado, entre otros sistemas que son fáciles de acceder a ellos.

Pero hay otros sistemas que no tienen una accesibilidad tan evidente como los ya citados y que solo funcionan en Intranet, debiendo contar con clave autorizada para su acceso. Ejemplo de ello sería el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas, cuyo contenido versa sobre los avances en el ejercicio del presupuesto de cada dependencia, organismo descentralizado y órgano autónomo, así como el comportamiento de los indicadores de gestión que se hayan diseñado. Puesto que esta es información pública de oficio, el sistema debería estar disponible en Internet para cualquier persona interesada en esa información.

Más crítica es la circunstancia que enfrentan algunos sujetos obligados a los que diversas disposiciones jurídicas, y no precisamente la Ley de Transparencia, les imponen el mandato de integrar y mantener actualizado algunos registros administrativos[37] con información, de los que no hay evidencia de que se estén gestionando. Tal es el caso del registro de proyectos de asesoría, consultoría o investigación contratados por las dependencias y organismos estatales, o el registro general de la obra pública estatal, o el registro estatal de trámites (que no la guía de trámites, de la que habla la Ley de Transparencia), entre otros.

[37] El Diccionario Jurídico Mexicano define registros administrativos como "instituciones administrativas creadas por ley para dar certeza, autenticidad o seguridad jurídicas a hechos o actos, bienes o personas, y para tal efecto se adopta un sistema de inscripciones y anotaciones, catálogos e inventarios." Por lo regular se les considera registros públicos. Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z)**, IIJ-UNAM, México, 1993, pág. 2747.

Por cierto, el hecho de que buena parte de la información que la Ley de Transparencia identificada como pública de oficio, se encuentre soportada en sistemas automatizados en uso por la dependencia o dependencias respectivas, debería facilitar su difusión, sin necesidad de que se haga otro reprocesamiento de la misma información para tal efecto. Se debe reconocer, sin embargo, que este reprocesamiento se hace con el fin de evitar que el sistema matriz sea dado a conocer, además de tener la oportunidad de decidir la difusión de solo aquella información que la dependencia juzgue conveniente.

En este sentido, se requiere la manifestación de una voluntad más decidida para que los sistemas no solo sirvan para el trabajo de la gestión pública diaria en las oficinas gubernamentales, sino que también permitan la difusión de información, tanto detallada como consolidada, y que satisfaga ciertas necesidades de información de grupos sociales específicos.

La adopción de tecnologías informáticas no está exenta de resistencias. Una de las razones es precisamente la transparencia que generan, en tanto pueden dar evidencia de irregularidades administrativas. Oscar Oszlak lo ilustra de la siguiente manera: "Un nuevo gobierno puede tener interés en implantar un sistema de información gerencial que permita, por ejemplo, realizar auditorías financieras o determinar la corrección del gasto en personal erogado por la gestión anterior. En cambio, si ese mismo gobierno tomara la decisión de aplicar tal sistema cuando está a punto de terminar su período, se expondrá a que se conozcan sus propias fallas o desvíos".[38]

Lo que sí es digno de subrayar es el hecho de que los sistemas automatizados facilitan la transparencia, en tanto satisfacen con creces sus dos condiciones esenciales: la existencia de evidencia documental y su facilidad de acceso. Un sistema informático que verdaderamente lo es, contribuye a tal propósito, por lo que los gobiernos deben comprometer más recursos para fortalecer tanto la infraestructu-

[38] Oszlak, Oscar, "Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)", Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Mesa Redonda "Modernización de la Gestión Pública: Nuevas políticas y estrategias para la modernización de la gestión pública", México, 19 al 22 de octubre de 1999, pág. 18.

ra como el equipamiento informático, y el desarrollo de sistemas idóneos que lo aprovechen debidamente. En ello es también importante cerrar lo más posible la brecha tecnológica que existe, comparativamente, entre diferentes áreas gubernamentales.

La administración de documentos.

Es una verdad de Perogrullo afirmar que sin información no hay transparencia. Pero no lo es asegurar que la información soportada en documentos, si no es debidamente manejada, no contribuye a la transparencia. Bajo esta premisa, el buen manejo y administración de los archivos públicos es un factor esencial para poder hablar de transparencia y para garantizar el acceso a la información.

En el ámbito gubernamental del Estado de México, existe una larga y reconocida tradición en materia archivística, resultado de un trabajo permanente y sistemático que ha podido mantenerse a lo largo de cuatro décadas.[39] A diferencia del gobierno federal y de otras entidades federativas, en el estado se aprobó y publicó, en enero de 1986, la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México, norma que regula todo el proceso de manejo, conservación y eventual depuración y destrucción de documentos oficiales.

Pero la norma no es el único haber que se tiene en esta materia. Al amparo de la Ley citada se ha podido constituir todo un sistema estatal de documentación, que facilita la comunicación y coordinación entre todos aquellos dedicados a tan importante tarea: resguardar, proteger y preservar la memoria institucional del Estado de México. Dicho sistema se integra por todo un conjunto de centros de documentación e información, mismos que conservan aquellos documentos que dan cuenta

[39] De hecho, el trabajo viene de más atrás. Un antecedente que vale la pena mencionar lo es la publicación del Cuadro de Clasificación Decimal para el manejo de sus archivos, aprobado por el Oficial Mayor, Malaquías Huitrón, el 5 de julio de 1943, editado por el gobierno del Estado de México en la ciudad de Toluca por Talleres Tipográficos de la Escuela Industrial y de Artes y Oficios. Este Cuadro constituía la norma archivística que todos los servidores públicos debían observar, además de recomendaciones para la elaboración y manejo de la correspondencia formal.

del quehacer institucional y otra información de interés, que están debidamente catalogados y resguardados y que pueden ser consultados por cualquier persona que lo solicite. Si bien, estrictamente hablando, los servicios que prestan estas unidades administrativas no son expresión del ejercicio del derecho de acceso a la información, no están sujetos a los términos de la legislación, queda claro que dichos centros juegan un importante papel en el propósito de acercar la información a los usuarios y satisfacer sus necesidades de información.

Lo anterior no significa que no existan problemas, rezagos y obstáculos a los que se debe enfrentar en este renglón. La Ley del Estado de México tiene más de veinte años de vigencia y no se ha reformado para reconocer, tanto los avances motivados por las propias ciencias de la documentación,[40] como los usos de las nuevas tecnologías informáticas y de telecomunicaciones, expresadas en el concepto de gobierno electrónico que se abordó en párrafos previos. Por otra parte, los archivos estatales enfrentan severos problemas de espacio, ya que su volumen es cada vez mayor, considerando que la población asentada en el territorio estatal rebasa los trece millones de habitantes. Es de reconocerse también, que no todos los servidores públicos aprecian el valor de la información, sobre todo cuando se habla de centros de documentación y no precisamente de archivos, puesto que se han tomado decisiones para desaparecer algunos centros, sin el cuidado de preservar sus acervos documentales.

Da la impresión que el esfuerzo de mantener los archivos ordenados, sobre todo los de concentración, como es el caso del Archivo General del Poder Ejecutivo, por cierto con instalaciones funcionales y modernas, pero ya limitadas, se debe más al interés de la comunidad de documentalistas que a los apoyos gubernamentales. La idea que tienen los documentalistas estatales de crear un Instituto de Administración Documental del Estado de México, como órgano desconcentrado adscrito a

[40] Vale la pena mencionar que en la Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México, se imparte la licenciatura en Ciencias Documentales, expresión moderna de la antigua Archivonomía, reconociendo su contribución en la formación de profesionales en esta disciplina. Habría que valorar la demanda gubernamental de este tipo de profesionistas y la importancia que le concedan a los mismos.

la Secretaría de Finanzas, para ser la instancia normativa, reguladora y promotora de las mejores prácticas de archivo, no ha prosperado pero parece ser una opción viable para revitalizar esta tarea fundamental y, con ella, fortalecer la transparencia de la gestión pública.

Por otra parte, a fin de aprovechar la relación archivos-transparencia, sería muy útil el que los catálogos de documentos que cada unidad administrativa debe mantener actualizados, como parte de sus obligaciones frente a las disposiciones que regulan la entrega-recepción de oficinas y unidades administrativas, y aquellos otros que son parte de los archivos de concentración, sea que estén en el Archivo General del Poder Ejecutivo o en los propios del sujeto obligado, sean difundidos como información pública de oficio, para que las personas que les interese saber qué archivos y expedientes existen en una dependencia u organismo, tengan una referencia clara y precisa de ello, y a partir de ésta información, podrán solicitar acceso mediante los procedimientos vigentes. De otra suerte, las dependencias y organismos están en posesión de un gran cúmulo de información (estudios, investigaciones, evaluaciones, presentaciones, proyectos aprobados, entre otros), del que difícilmente el ciudadano común y corriente tiene conocimiento (y en frecuentes ocasiones, ni siquiera los propios servidores públicos), y por lo tanto no los solicita debidamente identificados.

Es claro que si estos catálogos documentales no existieran, sería muy laboriosa su integración, pero como ya se elaboran para otros fines, es muy conveniente utilizarlos como un medio de orientación a los ciudadanos para que tengan una referencia mínima del contenido de los archivos gubernamentales, con una condición necesaria: que los títulos de los expedientes reflejen una idea clara de su contenido. Esta tarea que de suyo es trascendente para la transparencia, muchas veces se deja al albedrío del personal operativo y secretarial, el que no tiene ni la información ni la sensibilidad para que decida el título de un expediente que, en verdad, sea el adecuado.

La conclusión es que cualesquier apoyos y recursos que mejoren la administración documental de la gestión pública, tendrán un efecto positivo en la transparencia y el acceso a la información. Con la Ley de Transparencia, los archivos y la función archivística o documental, ha adquirido un renovado significado cuya atención debe estar a la altura del reto que ello implica. La cuestión es que debe continuar la lucha para crear una mayor conciencia para la conservación de la memoria institu-

cional de una sociedad y su gobierno o gobiernos, en tanto los ayuntamientos son los que más necesitan de ésta conciencia de conservación documental.

Desregulación y simplificación administrativa.

Los esfuerzos gubernamentales para hacer que la gestión pública sea simple y expedita, favorecen la relación con los gobernados y con ella, la transparencia. En la medida en que los particulares tengan acceso a información clara, oportuna y entendible para cumplir con sus obligaciones frente a los gobiernos o para solicitar un bien o servicio, en esa medida la transparencia juega un papel positivo para todos, gobernantes y gobernados.

Por otra parte, la difusión de trámites y servicios, además de que es una obligación de Ley, en tanto su naturaleza de información pública de oficio, debe ser vista como una oportunidad para simplificar los trámites, eliminar requisitos innecesarios, obsoletos o duplicados, aceptar documentos oficiales a fin de evitar la reiterada solicitud de otros (por ejemplo, la cédula profesional debe eliminar la solicitud de constancias de calificaciones, certificados, actas, entre otros, que ya hayan sido pedidas y revisadas por la autoridad de Educación, a fin de emitir la cédula), evitar constantes y reiteradas visitas a las oficinas o solicitudes de audiencia, entre otras medidas simplificadoras. No se trata simplemente de divulgar los trámites como una expresión sublime del burocratismo, del que tanto se quejan los ciudadanos y que les impone costos onerosos, sino de hacerlo con un firme compromiso de facilitar las tareas y de no adueñarse del tiempo de los demás.

Este quizá sea un ejemplo típico de como un instrumento administrativo debe utilizarse tanto para mejorar la gestión pública y su desempeño frente a la población a la que sirve, como para fortalecer a la transparencia, ya que su difusión tendrá que ser consistente con el servicio que se ofrece, so pena de la pérdida de legitimidad y aceptación social del gobierno de que se trate.

La simplificación de trámites y servicios, y la desregulación normativa deben ser vistas como tareas permanentes de una administración pública, desafortunadamente no todas las autoridades estiman prioritario este esfuerzo. El valor de la sencillez y la simplicidad en las relaciones entre las autoridades y los particulares, facilita la comunicación y, para ello, la transparencia tiene una importante contribución que hacer. Por cierto, se debe tener mucho cuidado para que la información asociada a un trámite y que se difunde por diversos medios, sea realmente la que corresponde

cuando se acude a la oficina a desahogarlo. Nada más frustrante para un particular que se le informe algo que no es verdad cuando acude a la ventanilla respectiva. Este debe ser un ejemplo de la importancia de la consistencia de la información.

La información y orientación al público.

Una de las funciones administrativas estrechamente ligada a la transparencia, lo es la información y la orientación que se brinda al público que requiere alguna información o dato específico de la actividad gubernamental. Por información y orientación al público, se debe entender el servicio que se ofrece a la población, tanto del estado como fuera de él, para que por distintos medios de relación (teléfono, correo electrónico, cartas, entre otros) cualquier persona solicite datos o información generalmente asociada a los trámites y servicios gubernamentales, así como a las personas y oficinas vinculadas a ellos.

Debemos ser cuidadosos de no confundir los servicios de información y orientación al público con el ejercicio del derecho de acceso a la información. Aunque ambos proveen de datos e información a quien los utiliza, su naturaleza jurídica y administrativa de operación son diferentes.

Un ejemplo ayudará a entender sus diferencias. Si un padre de familia desea obtener información sobre los requisitos, plazos y lugares para tramitar una beca para su hijo que cursa el cuarto año de primaria, no es necesario (aunque lo puede hacer) que haga una solicitud de acceso a la unidad de información de la Secretaría de Educación. Lo más práctico es que acuda al departamento de Becas o llame al teléfono del servicio de información y pregunte por la información que requiera, la que se le proporcionará rápidamente y no tendrá que esperar el plazo legal de Ley, para recibir la respuesta. En cambio, si desea saber cómo se han distribuido los recursos para las becas de alumnos de educación primaria en el territorio estatal, entonces sí necesita presentar una solicitud de acceso a la información y atenerse a los términos y plazos señalados por la Ley de la materia.

El servicio de información y orientación al público, por lo regular se concentra en trámites y servicios del conjunto de dependencias y organismos auxiliares estatales, pero también incluye trámites y servicios de los otros dos poderes, de los órganos autónomos y de los ayuntamientos del estado. La información que se proporciona se relaciona con requisitos, costos, tiempos de respuesta, localización de

oficinas en las que se puede desahogar el trámite en cuestión o conseguir el servicio deseado, horarios de atención, de entre los más relevantes.

Es pertinente reconocer que la administración pública estatal, en el Estado de México, ha manifestado avances importantes en la modernización de éste servicio, desde hace casi tres décadas. Hoy día se dispone de un servicio de información vía telefónica que opera los 365 días del año y las 24 horas de cada día, sin ninguna interrupción, atendido por agentes de información debidamente capacitados y preparados en la localización de la información de cada trámite y servicio requerido. Por otra parte, se encuentran en operación módulos de orientación e información, localizados en conjuntos de oficinas gubernamentales de forma estratégica, a fin de que los particulares los utilicen provechosamente.

Pero la modernización de dichos servicios no debe perderse de vista. La tarea de poner al día la operación de los mismos es un trabajo permanente y cotidiano, que permita aprovechar los avances tecnológicos idóneos, en aras de facilitar la información que se busca. Así, por ejemplo, lograr el máximo de consistencia entre la información proporcionada a los particulares con la realmente exigida en las ventanillas de trámites, es realmente un reto cotidiano que no se puede pasar por alto. El uso de pantallas touch screen, ubicadas en lugares de importante afluencia de la población y de fácil uso, se constituyen en medios adecuados para acercar cierta información a los habitantes del territorio estatal. Evitar la actuación de gestores oficiosos que están interesados en el dinero de los particulares, es otra circunstancia que debe desaparecer, en la medida en que la información se hace cada vez más pública y de fácil acceso.

En fin, este rubro, aún con los significativos avances que se han dado en los últimos años en la administración estatal, continua siendo un área de oportunidad que no se debe perder de vista, puesto que la percepción social de las bondades de la transparencia se vería fortalecida.

El fortalecimiento de la rendición de cuentas.

El concepto de rendición de cuentas (traducción convencional y libre del concepto sajón accountability) es de viejo cuño. Surge en los países de democracias liberales con el propósito de controlar y acotar el ejercicio del poder de los gobernantes y evitar que se transforme en uno despótico, autoritario o hasta tiránico.

Son variados y de diversa naturaleza los mecanismos que se han diseñado para darle vigencia y viabilidad a la rendición de cuentas democrática. Los hay de carácter político (calificación mediante el voto electoral, juicio político, impeachment), gubernamental (división o separación de poderes, check and balances), administrativo (fiscalización, control interno, evaluación) y social (contraloría social, vigilancia ciudadana). Recientemente se ha incorporado a éste conjunto de mecanismos e instituciones, la transparencia de la gestión pública, precisamente como una condición y elemento necesario, más no suficiente, para la exigencia y rendición de cuentas.

A pesar de tales medios de exigencia de las responsabilidades de las autoridades gubernamentales, en los países latinoamericanos tales mecanismos han cobrado vigencia más en el orden formal que real, en la práctica de los regímenes políticos. La percepción predominante en la población de tales países es que la rendición de cuentas es más un mecanismo de ajuste de cuentas político, cuando se aplica, que en verdad uno que evalúe el desempeño de la autoridad y castigue las faltas cometidas mediante juicios objetivos e imparciales. Es aquí donde la transparencia puede y debe hacer una importante contribución.

En efecto, uno de los elementos que la mayoría de estudiosos de la accountability incorporan como parte de este proceso, lo es la transparencia, en el sentido y alcance con los que se ha delimitado anteriormente. Sin la información, que implica tanto el cumplimiento de las obligaciones de transparencia como la facilidad para acceder a ella, la rendición de cuentas no podría prosperar. Cualquier juicio expresado por las autoridades que exigen las cuentas, en sus distintas expresiones y manifestaciones, no sería válido si careciera de evidencia documental que lo sostuviera. Pero dichas autoridades han sido colocadas precisamente para identificar, revisar, valorar y emitir juicios respecto de la información que se genera con motivo del ejercicio, tanto de las atribuciones y presupuestos de los sujetos a la rendición de cuentas, como del cumplimiento de planes y programas y el logro de resultados (aunque éste último aspecto todavía es muy precario).

Pero no es suficiente que las autoridades que revisan y se pronuncian sobre las cuentas, sean estas internas (contralorías) o externas (órganos de fiscalización y evaluación), tengan acceso a la información y la usen con rapidez, imparcialidad y objetividad. Desde luego que esto es fundamental y todavía falta un trecho largo que recorrer para que tales instancias alcancen la efectividad y legalidad que son deseables. Concomitantemente se necesita que sea la propia sociedad organizada,

por sí o a iniciativa del gobierno, la que participe con la información necesaria y suficiente, en la exigencia de cuentas y en la valoración de los resultados producidos por los órganos internos y externos de control, fiscalización y evaluación de la gestión pública.

Hoy por hoy, son escasos los medios de participación social y ciudadana disponibles para que la propia sociedad "vigile" la gestión pública. Se le ha dado mucha publicidad a los comités vecinales para la vigilancia de las obras públicas en los tres ámbitos de gobierno, aunque la realidad de su funcionamiento reporta la escasa información técnica y presupuestal que se les concede a dichas instancias por parte de los respectivos gobiernos para hacer un trabajo eficaz, sin considerar que, en muchos casos, la integración de tales comités obedece a criterios dominados por intereses políticos de las autoridades que los impulsan y no a una verdadera participación ciudadana, libre y abierta.

Los mecanismos de control interno y de vigilancia, también deben ser actualizados. Sigue siendo una asignatura pendiente, en ésta materia, la orientación del control hacia los resultados (outputs) y no necesariamente a los insumos (inputs) o procedimientos formales que hacen perder de vista los propósitos y objetivos de los programas públicos. En tal sentido, por lo menos debería haber un equilibrio entre las cargas de trabajo asociadas a las auditorías y las propias de la evaluación durante y ex-post. Se insiste en que los resultados de tales tareas deben ser divulgados en su momento, conforme los preceptos legales aplicables.

La transparencia, vista como parte de una gestión pública anquilosada, complicada y sobre-regulada, con un manejo tradicional de los archivos, en los que estos son más bien bodegas de almacenamiento de papeles, sin suficientes sistemas automatizados ni equipos informáticos, con personal poco capacitado, desmotivado, burocratizado y corrupto, y con una amplia discrecionalidad en los manejos del presupuesto, parecería como una verdadera incongruencia, completamente fuera de lugar. En cambio cuando la transparencia cobra vigor en una gestión simple, accesible, automatizada, con registros actualizados e idóneos, personal capacitado y orientado al servicio y una disciplina presupuestal a favor de las tareas sustantivas, parecería lógico que así fuese, no se ve como algo "anormal".

Por último, la aplicación de sanciones administrativas, penales, civiles y hasta políticas, es esencial para hablar verdaderamente de rendición de cuentas. En ello juega un importante papel tanto la voluntad de la autoridad política como el tra-

bajo técnico y rigurosos de auditoría y fiscalización para establecer, con la debida fundamentación y motivación, las responsabilidades concomitantes a las que se deban hacer acreedores los servidores públicos debido a una actuación fuera de los márgenes de la Ley.

En verdad, la transparencia no puede apreciarse aislada de la práctica de la gestión pública, ni de su cultura burocrática. Como medio o instrumento, la transparencia podría atenerse a simplemente dar acceso a la información documental de la manera en que ésta se encuentre, independientemente que le represente o no algún valor al ciudadano. Esto, en sentido estricto, es cumplir con la ley, pero no le sirve a nadie. Ni al gobierno, ya que no incrementa su legitimidad social, ni al particular, ya que no puede cumplir con sus deberes cívicos. De otra suerte, la transparencia como valor apreciado de la gestión pública, permitirá trabajar a favor de crear las condiciones necesarias, asociadas al manejo de la información, para facilitar y fortalecer la relación autoridad-particular y, con ello, ganar aceptabilidad social, cumplimiento de obligaciones, evitando la irregularidad o la informalidad, y probablemente generar las condiciones para un mejor bienestar.

Pasemos a continuación a explorar las posibilidades de diseñar una política pública en materia de transparencia en el Estado de México y sus elementos constitutivos. Se debe advertir, de inicio, que tal política se pensó primordialmente para la administración estatal, lo que no significa que el resto de las instituciones gubernamentales en el estado, no deban diseñar su propia política pública correspondiente.

6.3 *Contenido y alcance de una política de transparencia para la administración estatal del Estado de México.*

Si la transparencia se distingue por la existencia de información sustentada en evidencias documentales, más la facilidad que la autoridad gubernamental ofrezca para su libre acceso a cualquier persona, entonces una política de transparencia debe orientarse a optimar estos dos factores. La idea de que una política semejante sea explícita, significa que las decisiones y acciones gubernamentales deben ser deliberadas y conscientes, y en ellas debe tener cabida la intervención de la sociedad, sobre todo a través de sus organizaciones intermedias, sea en el planteamiento de demandas de información o en su análisis para el escrutinio y valoración del desempeño de sus autoridades.

La propia Ley de Transparencia contempla el mandato de diseñar una política en la materia, conforme lo establece la segunda parte del artículo tres, que a la letra dice: "Los Sujetos Obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes" (Cursivas añadidas). Ésta disposición marca la pauta de lo que debería ser el contenido de una política semejante, en tanto la información debe ser generada, tratada, manejada y presentada de tal manera que sea beneficiado el solicitante. El alcance de este mandato es realmente trascendente. Se trata de que la gestión pública esté dispuesta a generar información, prepararla, difundirla y actualizarla teniendo en mira a la población a la que sirve. No es ya exclusivamente la que corresponde a la propia burocracia; ni tampoco es solo la información especial para los niveles decisorios de la administración pública, se trata de pensar (y difundir) la información en clave ciudadana, es decir, para el uso conforme a sus necesidades, del mayor número de personas, especialmente aquellas que conforman el universo de atención de los diferentes programas de la dependencia en cuestión.

La clave ciudadana de la política de transparencia.

Puesto que hablar de una política pública exige el reconocer la participación social en ella, esta condición se debe satisfacer encontrando mecanismos que faciliten, tanto la expresión de necesidades de información de los diversos grupos sociales que conforman una sociedad, especialmente considerando a los más desprotegidos o a quienes les cuesta más trabajo ejercer sus derechos, o a quienes les resulta difícil el acceso a esa información, estando dispuestos los gobiernos, llegado el caso, a presentar y difundir la información en los medios más eficaces posibles, incluyendo el lenguaje propio de estos grupos vulnerables (cuando se habla de poblaciones indígenas). ¿No sería conveniente que se hiciera la traducción de la ley de la materia a cada una de las cinco lenguas indígenas existentes en el Estado de México?, ¿No podría prepararse material de difusión en lenguaje simple y adecuado a los que está destinado?, ¿No podrían organizarse talleres de acceso a la información para enseñarles a usar este derecho y explicarles las ventajas y beneficios que se obtienen con su ejercicio? Todas ellas son tareas a cuya realización está obligado, legal y moralmente, cualquier órgano garante que enfrente tales condiciones en su jurisdicción.

Es común afirmar que, hoy en día, el ejercicio del derecho de acceso a la información ha sido una práctica de elites. Académicos, investigadores, profesio-

nistas libres, empresarios y periodistas, constituyen los segmentos ocupacionales que han efectuado un mayor número de solicitudes de acceso. Una política de transparencia en clave ciudadana, debe poder alcanzar la meta de que otros grupos sociales (obreros, campesinos, comerciantes, amas de casa, entre otros.), conozcan esta garantía, sepan como se ejerce frente a las autoridades y estén dispuestos a hacerlo porque han encontrado en ella un valor y utilidad que les puede reportar ventajas y beneficios.[41]

También la Ley de Transparencia establece otra obligación concomitante que está muy en relación con la disposición del artículo tres, de la cual se hizo mención en apartados previos, me refiero al contenido del artículo 30, fracción V, que estipula la obligación de integrar un programa anual para sistematizar y ordenar la información. Prácticamente estos dos mandatos comprenden las dimensiones de la transparencia que ya se apuntaron, como contenido de una política en la materia. Las implicaciones que esto tiene en la gestión pública son evidentes.

Por otra parte, parecería conveniente que el texto de la Ley de Transparencia contemplara la posibilidad de que aquellas organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones civiles, profesionales, cívicas, religiosas, entre otros, se apegaran voluntariamente (quizá manifestando ésta voluntad a través de la firma de una declaración-compromiso, atestiguada por el órgano garante) al cumplimiento de ciertas obligaciones de transparencia, sobre todo las que reflejan un compromiso frente a sus colectivos particulares o frente a la sociedad en su conjunto, y a la atención y respuesta de solicitudes de acceso a la información propia del quehacer o actividades de dichas organizaciones. Estos "sujetos voluntarios" (para diferenciarlos de los sujetos obligados), podrían estar constreñidos, también, a las acciones de vigilancia del Instituto y, como ya se dijo, deberían responder a solicitudes de acceso y asumir el compromiso de respetar las reglas legales que

[41] El que el derecho de acceso a la información sea de elites, es una realidad nacional. La política federal de transparencia es analizada por Angel Trinidad Zaldívar en su libro: **La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno**, Miguel Angel Porrúa, México, 2006.

les sean aplicables, definidas conjuntamente entre la organización respectiva y el órgano garante. Lo anterior no significaría que dichas organizaciones estarían sujetas a las sanciones que aplica el Instituto, de ahí su naturaleza de "voluntarias". Se trata de ampliar el ámbito de la transparencia, que ahora es prácticamente gubernamental, a otras esferas de la vida social en nuestro país y contribuir, con ello, a la generación y arraigo de una nueva cultura de la transparencia en las organizaciones civiles y sociales.

La expresión programática de la política pública.

Otro elemento de la política pública debe ser su expresión programática. No en balde la Ley señala la puesta en práctica de programas de acceso a la información. Un programa le imprime cierta racionalidad al trabajo colectivo; le da dirección, establece propósitos objetivos y metas; define estrategias de trabajo y líneas de acción a seguir para lograr dichas metas, anticipa necesidades de recursos, calendarios de ejecución y mecanismos de seguimiento y evaluación, todo ello indispensable para que cada una de las instancias que intervienen en el programa contribuya eficazmente a su buen éxito. De otra manera, las tareas serían dispersas, esporádicas, aleatorias, sin rumbo, sin coherencia, atrapadas en el ensayo y error y sin posibilidad de que la ejecución del programa genere aprendizajes, tanto para la burocracia como para los grupos sociales a los que va dirigido.

Un programa de esta naturaleza, dado su alcance general o global para toda la administración estatal, debe considerar las condiciones y características de por lo menos los tres niveles de análisis y de acción, en los que se puede dividir convencionalmente la gestión pública: institucional, sectorial y global. De tal suerte que el "programa general de transparencia", debe señalar los grandes propósitos que se desean alcanzar, las estrategias amplias de trabajo, las responsabilidades de las partes involucradas y los mecanismos de ejecución y evaluación, precisando cada uno de los tres niveles mencionados. Se trata de que este programa sea un marco, una guía para el trabajo que cada dependencia y organismo auxiliar debe de realizar.

Con esta base, se deberán diseñar los programas institucionales correspondientes, desagregando lo que corresponda conforme las peculiaridades organizacionales de cada dependencia u organismo.

La transparencia institucional, es decir, la información documental y su facilidad de acceso que manifieste una organización, se conforma de por lo menos dos gran-

des subconjuntos de información: aquella que es común a todas y que constituye una obligación su difusión, identificada como pública de oficio; y otra que es peculiar y hasta privativa de la institución, conforme sus cometidos esenciales. La primera generalmente se asocia a los resultados del manejo o gestión de los recursos asignados, la segunda se deriva del cumplimiento de las funciones sustantivas.

Si la dependencia de que se trate, además de esa información institucional de la que es responsable, tiene establecidas atribuciones de coordinación sectorial o de conducción y regulación global, estas dimensiones de la información deberán ser incorporadas a su programa respectivo.

Bajo esta perspectiva, se daría lugar a la existencia de un variado conjunto de "transparencias" específicas, en virtud de que cada dependencia estaría en posición de generar y ordenar información que la distingue y de la cual se haría responsable permanentemente. Así, por ejemplo, se podría hablar de transparencia de la educación, integrada por todos aquellos elementos informativos que den cuenta del perfil en este rubro; lo mismo sucedería con la "transparencia ambiental", la "transparencia laboral", la "sanitaria", "presupuestal", entre otras, cada una de ellas identificando y difundiendo elementos de información que los distinguen y que pueden dar la medida específica del grado en que ese rubro, sector o campo de actividad administrativa, en verdad es transparente.[42] Inclusive, llegado el caso, se podrían construir índices específicos de transparencia en cada uno de los rubros o sectores administrativos y ubicarlos en un espacio adecuado dentro de las páginas electrónicas de cada sujeto obligado, para facilitar su consulta. Aquí sí nos conviene hablar de una transparencia con adjetivos, tantos como sectores de actividad tenga una administración pública o mediante una desagregación de los tres grandes sectores económicos y cómo se aplican al conjunto de tareas del gobierno y su administración.

[42] Un excelente texto en el que se abordan estas diferentes expresiones "sectoriales" de la transparencia, lo es: Jonathan Fox, et. al. (coords.), **Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas**, Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, 2007.

Gestión estratégica de la información.

Por otra parte, los programas aludidos consideraran todo el proceso de gestión de la información, que va desde su generación, pasando por su sistematización (sea manual o automatizada), ordenamiento, conservación y recuperación, hasta concluir en su actualización permanente y depuración, en su caso. No es solo que la dependencia u organismo auxiliar centre su preocupación en la información pública de oficio, con todo lo importante que es, se trata más bien que se establezcan instrumentos y mecanismos que faciliten que la información sea vista como un elemento estratégico para la gestión pública y para la toma de decisiones. Debe ser valorada como la savia que nutre a todos los niveles y ámbitos de la organización, para fortalecer su desempeño.

El manejo eficaz de la información organizacional no se hace para efectos de satisfacer las necesidades de transparencia. Se realiza para lograr mayor eficacia y efectividad en el trabajo diario de la institución. La transparencia debe ser consecuencia de ello y debe considerarse como un aliciente para alcanzar este manejo óptimo. No obstante, se tiene que ser muy cuidadoso para evitar argumentos en el sentido de que si no hay un efectivo manejo de la información en la organización, entonces no se puede ser transparente. Las obligaciones de transparencia deben de cumplirse independientemente de otros factores internos o externos a la dependencia o institución.

Esta gestión estratégica trae aparejadas varias implicaciones que conviene subrayar. La primera es que requiere la aplicación, cada vez en mayor grado, de las tecnologías de información que coadyuven a su manejo, conservación, recuperación, acceso y seguridad. El uso de estas tecnologías debe de ir precedida por una clara visión de las necesidades, objetivos, instancias de aplicación, entre otras de dicha información. Las computadoras no suplen la visión estratégica ni las decisiones de los administradores, son únicamente una herramienta de trabajo que ayuda a hacerlo más rápido y con menor costo, y sobre todo, a dejar evidencias de las intervenciones que tengan todos los involucrados.

La segunda es la deliberada existencia de registros administrativos soportados con bases automatizadas de datos para que se facilite tanto su manejo como el procesamiento de la información, definiendo previamente, hasta donde sea posible, los "productos" que se esperan de tales registros y de sus concomitantes sistemas, con

el fin de que sea evidente su contribución a una mejor toma de decisiones en los niveles que corresponda.

La tercera es la necesaria adecuación que se debe hacer de la información, para llevarla de ser un "producto administrativo" a uno de carácter "social". Esta transformación se basa en el uso de un lenguaje entendible, no técnico ni solo para especialistas y si hubiese una obligación formal o práctica para hacerlo así, se deberán incluir las explicaciones suficientes que lo hagan comprensible para sus destinatarios. En efecto, una política pública no solo debe "ser capaz de resolver los problemas que le plantea la realización de sus objetivos [sino también] tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano". [43]

La cuarta tiene que ver con la deliberada puesta en marcha de formas y mecanismos de validación de la información para que aumente su confiabilidad y su aceptabilidad. La tradicional suspicacia con la que se siguen viendo las cifras y datos gubernamentales oficiales, es muestra de la necesidad de trabajar en esta dirección y cambiar esta percepción que ni favorece a la gestión pública ni a la transparencia.

Es necesaria una instancia administrativa promotora de la transparencia.

No le corresponde al órgano garante diseñar una política de transparencia, salvo la que le compete para la propia institución.[44] Cada gobierno (estatal y municipales), cada Poder (Legislativo y Judicial) y cada órgano autónomo constitucional, conforme sus condiciones y de acuerdo a su propia convicción, deben diseñar, ejecutar y evaluar su propia política de transparencia. Ello no significa, sin embargo, que el cumplimiento de la Ley de la materia quede sujeto a la potestad de tales autoridades. Más bien lo que significa es que no basta cumplir la Ley para hablar de una política de transparencia. Es necesario ampliar los límites de las posibilidades político-administrativas que rebasan las disposiciones formales de la Ley.

[43] Aguilar, Luis F., "Estudio Introductorio", en Giandomenico Majone, op. cit., pág. 25.
[44] Está por realizarse la investigación que nos permita concluir cuán transparentes son los órganos garantes de la transparencia en nuestro país, incluyendo obviamente al IFAI. Predicar con el ejemplo no es una práctica recurrente en la vida institucional mexicana.

En todo caso, como argumenta Majone, las disposiciones normativas sirven de restricciones a las políticas públicas y dan pie a que se negocie su interpretación, entendimiento y aplicación, procurando favorecer los intereses que cobijen los grupos o personajes que en ella intervienen.[45]

Para alcanzar sus objetivos pretendidos, la transparencia y su expresión programática, debe ser impulsada por una instancia al más alto nivel jerárquico dentro de la administración pública respectiva o de la jerarquía correspondiente. Esta instancia debe asumir funciones de orientación, asesoría, seguimiento, control y evaluación de las diferentes acciones y proyectos que se deriven de las tareas institucionales. Debe tener la capacidad para recomendar, sugerir y eventualmente, hasta imponer, la realización y ejecución de proyectos de transparencia que sean considerados estratégicos y que, en principio, pudieran no ser aceptados por las dependencias y organismos del gobierno.

Esta instancia, sea nueva o ya existente, debe gozar de todo el apoyo del o los responsables de una administración o gestión pública, para que las decisiones de política que tome, sean verdaderamente perentorias y acatadas por la burocracia. También podría servir de interlocutor con el órgano garante, cuando se trate de establecer acciones o criterios y decisiones que afecten al conjunto de la administración estatal, sin que ello cancele la posibilidad de que cada sujeto obligado establezca sus propios vínculos con el Instituto.

La no existencia de una instancia como la descrita en la administración estatal del Estado de México y la inexistencia de programas de transparencia institucionales, es muestra de que no se ha diseñado una política de transparencia que establezca claramente fines, objetivos, metas, estrategias, líneas de acción, mecanismos de participación social y de intervención de expertos, ni formas de evaluación de avances o rezagos en la materia.[46] El gobierno estatal se ha conformado casi exclu-

[45] Majone, Giandomenico, op. cit., págs. 59-70.

[46] Tampoco es suficiente el que un programa gubernamental incluya el concepto transparencia en su denominación, para afirmar que efectivamente su contenido tiene esa orientación. Es el caso del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, elaborado por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del gobierno federal. Otro ejemplo en esa tesitura sería la agenda de transparencia propuesta para estados y municipios, derivada del Primer Coloquio Nacional, “La transparencia como política del Estado Democrático”, convocado por el INAP y la SFP. De siete puntos que se recomiendan, solo uno tiene que ver con transparencia.

sivamente con atender, con más o menos acierto, las obligaciones de la Ley, pero no ha ido más allá y a desaprovechado el enorme potencial, tanto político como administrativo, que ofrece la transparencia de la gestión pública.

En varios casos, la transparencia ha sido posible, más como resultado de la disposición personal del Ejecutivo, que como efecto de una política deliberada y programada. El ejemplo de la difusión del patrimonio de los altos servidores públicos estatales (en realidad, parte de el), incluyendo al gobernador del estado, y que se dio en el año de 2007, es una muestra de ello.[47] En el mismo tenor se puede ilustrar la figura del "testigo social", copiado del ámbito federal e implementado para participar en los procesos de licitación de las obras públicas de gran calado. Dos acciones importantes pero aisladas y fuera de una estrategia pensada y de mayor alcance en materia de transparencia.

Aunque la Secretaría de la Contraloría asumió el llevar las relaciones con el ITAIPEM, dando a veces la impresión de que quería verlo como un órgano sectorizado, lo hizo de manera informal, ya que ni esa dependencia ni ninguna otra tienen entre sus atribuciones explícitas, el promover, coordinar, dar seguimiento o evaluar las acciones de transparencia estatales.

No obstante, los órganos de control interno de las dependencias y organismos auxiliares de la administración estatal, dependientes funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría, intervinieron en la supervisión, verificación y seguimiento respecto del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Esta circunstancia motiva a plantear la cuestión de si la vigilancia y verificación en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia debe hacerla exclusivamente el Instituto, a través de un órgano de vigilancia, o si debe ser entendida como función concurrente. El problema radica en que se pueden imponer criterios diferentes que coloquen a los sujetos obligados en varios predicamentos. Lo mismo podría decirse del OSFEM quien también ejerció funciones de vigilancia, éste sí sobre todos los sujetos obligados. Parecería necesario, no obstante, que de establecerse alguna instancia

[47] Los tres consejeros del Instituto acordaron, de manera voluntaria, divulgar en la página electrónica del ITAIPEM, todos los datos que reflejaran su situación patrimonial. Habría que ver si esa práctica se mantiene vigente a la fecha.

como la que se propone, reciba las atribuciones de ley para que su actuación sea reconocida por todos.

En una dimensión más amplia es probable que en el corto plazo se tengan que diseñar las bases de una política nacional de información, que enfrente las necesidades de los distintos ámbitos de gobierno, respecto de información estratégica cuya producción o generación, de acuerdo a ciertos niveles de agregación, se reparte entre los diferentes ámbitos gubernamentales.[48] El típico ejemplo de ello lo es la información en materia de seguridad y procuración de justicia, pero también hay áreas como protección ambiental, salud, entre otros, que requieren criterios homogéneos y acceso comunes.

Fortalecer las culturas burocrática y cívica, en materia de transparencia.

Se ha insistido en la afirmación de que si la ciudadanía, la propia sociedad, no reclama la transparencia como una demanda permanente, es probable que su institucionalización corra el peligro de fracasar. Con todo y el significativo avance que representó el hecho de que el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales estén plasmados como garantías individuales en la Constitución Política, es preciso transitar del texto legal formal a la practica diaria tanto por lo que le toca a la gestión pública como lo que le corresponde a la sociedad mexicana. Lo han dicho otros con mucha atingencia: derecho que no se utiliza, derecho que se cancela.

La transparencia debe ser un valor y característica de le gestión pública cuya vigencia no depende, principalmente, de la expresión de la voluntad de la autoridad gubernamental. Si no constituye un reclamo social, una demanda cotidiana, expresada objetivamente en las solicitudes de acceso a la información, entonces su existencia podría estar acotada a la formalidad legal, exclusivamente. Puesto que las burocracias en general son "cerradas", más proclives a la reserva, la confiden-

[48] Eduardo Sojo asegura que: "La agenda a futuro debe encaminarse a hacer de la transparencia y rendición de cuentas una política verdaderamente nacional adoptada por todos los poderes y órdenes de gobierno." Cfr. Sojo Garza-Aldape, Eduardo, **Políticas Públicas en Democracia**, FCE, México, 2006, pág. 339.

cialidad y el secreto, se requiere de una fuerza externa que logre abrirlas para que, metafóricamente hablando, reciban la luz del escrutinio social y la valoración de su desempeño.

Si bien es teóricamente posible que esta fuerza pueda provenir de un líder carismático, poderoso, dispuesto a lograr la transparencia de su gestión, no se debe olvidar que, llegado el caso, se presentarán asuntos cuya difusión pueda afectar los intereses políticos o hasta personales de dicho gobernante, por lo que su convicción por la transparencia podría verse menguada, si es que no francamente cancelada, en espera de otros momentos "más favorables". La conservación del poder político, rebasa y supera cualquier convicción por la transparencia. De ahí que no podemos dejar que esta importante cuestión, clave en la vida democrática de una nación, quede sujeta a la voluntad y circunstancias de los gobernantes, puesto que lo más seguro es que nunca van a prosperar o a coincidir favorablemente.

La "apertura" de la burocracia no se va a lograr desde su interior. Los cambios administrativos por lo regular se deben a fuerzas externas. Esta es así porque el papel que se le reconoce históricamente a una burocracia es el de conservar y mantener vigente un statu quo específico. La administración pública no tiene una misión de transformación social sino de estabilidad y de mantenimiento del orden y la paz social. De aquí que la transparencia debe verse como un factor "externo", en manos de la ciudadanía y que puede emplearse precisamente para iluminar la vida gubernamental y transformarla en una real vida pública.

Por otra parte, se necesita que la transparencia sea reconocida como una practica derivada de un fortalecimiento de la vida ciudadana. Debe ser un hábito el que un particular esté dispuesto a emplear su tiempo y esfuerzo en solicitar información, analizarla y valorarla, volver a solicitar otra información complementaria, cruzar distintas fuentes de datos para verificar su validez, formular juicios de valor debidamente fundados en las evidencias documentales disponibles y no en meras apreciaciones u opiniones subjetivas y llegar a conclusiones que esté dispuesto a discutir públicamente.

Todo ello, que podría parecer más el trabajo de un periodista o investigador, que la tarea de un ciudadano común, son algunos de los elementos requeridos para hablar de una cultura social por la transparencia. Facilita mucho este quehacer cuando la sociedad actúa de forma organizada, cuando las organizaciones sociales, civiles y no gubernamentales, ejercitan su derecho de acceso para disponer

de elementos valorativos de aquellos asuntos públicos que les interesan. Por ello, en la medida en que la sociedad actúe organizadamente y reclame y ejercite sus derechos, entre ellos el de acceso a la información, en esa medida podremos hablar de una cultura cívica democrática fuerte y dispuesta a reclamar a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones y exigirles las cuentas debidas.

Es probable que los incentivos que los ciudadanos pueden percibir con el ejercicio de sus derechos y la existencia de una cultura cívica en materia de transparencia, juegue como un importante factor impulsor. Pero concomitantemente a ello, es indispensable que la cultura burocrática y los valores asociados a ella, sufran una radical transformación, situación que se observa difícil de alcanzar mediante la transparencia, como único elemento generador de ella.

Modificar positivamente la cultura predominante en la burocracia, de la que ya apuntamos algunos de sus rasgos más sobresalientes, no se va a lograr simplemente con instrucciones superiores, o con disposiciones normativas obligatorias, o con sanciones ejemplares por malas actuaciones de los servidores públicos. Si bien estos aspectos que conforman las relaciones entre superiores y subordinados no se pueden desechar, es necesario también pensar en incentivos, en estímulos que le hagan saber y permitan apreciar a la burocracia, que la transparencia puede traer beneficios y reportar ventajas, tanto institucionales como personales. Tampoco se trata de ofrecer prédicas moralistas o de incluir la obligación de ser transparente en un código de ética que todos pueden recitar de memoria… pero que difícilmente están dispuestos a cumplir.

Es necesario que el servidor público sea transparente, sin que tenga necesariamente que darse cuenta de ello. La transparencia debe ser tan normal para alguien que se desempeña en un gobierno, que no necesita pensar ni reflexionar sobre ello. ¿Cómo se puede lograr? En la medida en que los servidores públicos trabajen con sistemas transparentes, que registren las evidencias, intervenciones, tiempos, entre otros, de su trabajo, en esa medida se irán acostumbrando a ser transparentes. Entre más intenso sea el ambiente organizacional a favor de la transparencia, es más probable que el servidor público contribuya a ella.

El mayor problema se presenta cuando los altos funcionarios, responsables por cierto, de que existan sistemas automatizados transparentes, ambientes organizacionales transparentes, entre otros, no estén convencidos de la transparencia y no aprecien sus beneficios ni sus ventajas. Es aquí donde la intervención ciudadana

que exija cuentas juega un papel crucial. Es aquí en donde las organizaciones sociales pueden y deben presionar para que tales servidores públicos sean transparentes, so pena de que sus nombramientos o cargos estén en riesgo.

Desde luego que no podemos desdeñar la educación, tanto la formal y académica que se imparte en las escuelas, como la personal, de hábitos y costumbres que se adquiere en el seno de la familia, como un factor estratégico para fomentar estas nuevas culturas. Si ello es así, ésta será una tarea de muy largo plazo, pero que vale el esfuerzo para consolidarla ya, en aras del fortalecimiento de nuestra vida democrática. Las implicaciones que esto tiene son variadas. Van desde la posibilidad de incorporar contenidos temáticos alusivos en los libros de texto que se usan en las escuelas de formación básica, hasta la impartición de diplomados y especializaciones en la materia, pasando por talleres prácticos para cualquier persona, ejercicios diseñados especialmente para ello, campañas de difusión y de concientización de la población, entre otros.

Se debe reconocer que, a pesar de que la transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales son nuevas instituciones democráticas que fortalecen nuestra vida colectiva, sus frutos se esperan y se apreciarán en el largo plazo. Serán las nuevas generaciones de nuestro país quienes reconozcan las bondades de estas, todavía hoy en día novedosas figuras jurídicas, en la medida en que sean utilizadas crecientemente por tales generaciones y exijan su respeto y su mayor difusión.

Epílogo

El ITAIPEM en el escenario de los suplicios.[49]

I

La transparencia en nuestro país y en particular en nuestra entidad federativa, junto con la garantía del acceso a la información gubernamental y la protección de datos personales, son jóvenes instituciones democráticas. Nacieron con grandes expectativas para unos y con malos augurios para otros. Los gobernantes las aceptaron a pesar de los riesgos implícitos que percibían, unos como oportunidad de lograr mayor legitimidad ante sus gobernados, otros porque era necesario y políticamente correcto, aunque trataron de minimizarla desde el contenido de la legislación que aprobaron hasta la práctica diaria de la gestión pública. Los ciudadanos reaccionaron ante la nueva Ley, escépticos, algunos y muy optimistas, los otros.

En efecto, la aprobación de la Ley de Transparencia y la creación del Instituto como su órgano garante, generaron expec-

[49] Agradezco al Dr. Augusto Isla Estrada su contribución para el título de este Epílogo, aunque es probable que él no lo recuerde.

tativas entre los ciudadanos, los que se ubicaron en un continuo con dos extremos. En uno de ellos se encontraban los escépticos cautelosos, quienes suponían que la transparencia y el acceso a la información eran pura demagogia y que prácticamente consideraban imposible obligar al gobierno a proporcionar información veraz, oportuna y confiable, puesto que lo más probable era que la información se iba a "maquillar", a ocultar o hasta a destruir. En contraparte, los optimistas, quienes se ubicaron en el otro extremo, pensaron que ahora sí se iba a saber todo lo del gobierno y que en las páginas electrónicas encontrarían prácticamente cualquier información que necesitaran.

La creación del ITAIPEM también generó expectativas, pesimistas algunas, optimistas las otras. Los pesimistas y escépticos pensaron que el Instituto sería otro órgano burocrático más, puesto que los tres integrantes de su Consejo habían sido designados por el gobernador del Estado y, además, provenían de distintas oficinas burocráticas, con lo cual se veía cuestionable su esperada actuación autónoma, imparcial y objetiva. Por su parte, los optimistas pensaron que el ITAIPEM les iba a entregar aquella información que le pidieran, ya que era un órgano que debería garantizar su derecho de acceso a la información. Para ello, suponían, el Instituto concentraría en sus propios archivos toda la información del gobierno a fin de hacerla disponible a los solicitantes. Otros, menos optimistas, veían al Instituto como un gestor de las solicitudes de acceso frente al conjunto de sujetos obligados.

El tiempo iría atemperando las expectativas y las posiciones y permitió que los ciudadanos entendieran el papel que la Ley le ordenó desempeñar al órgano garante, el que no era precisamente ni órgano burocrático, ni archivo general ni gestor de los ciudadanos.

Por otra parte, la integración del Consejo previsto por la propia Ley, generó también una relativa controversia entre distintos actores estatales. Conforme el procedimiento establecido en los artículos 61 y 62 de la Ley de la materia, el gobernador del Estado designó, dentro de los tres meses posteriores a la entrada en vigor de la Ley, a tres consejeros para integrar el órgano máximo de gobierno y administración del ITAIPEM. Esta designación se hizo del conocimiento inmediato de la Legislatura local, con el fin de que pudiera objetar por mayoría de sus integrantes, alguno o algunos de los nombramientos realizados, siempre y cuando lo hiciese dentro del plazo de diez días hábiles, posterior al nombramiento. Si no se emitiese resolución al respecto, se entenderá que los nombramientos no fueron objetados, por lo tanto son procedentes.

Una vez que se hizo público el nombramiento de los tres consejeros, conforme el procedimiento formal descrito, empezaron las objeciones, comentarios negativos y otras reacciones que bien vale el dejarlas por escrito en el papel. El principal cuestionamiento se hizo por el origen laboral inmediato de los consejeros. Uno de ellos había fungido como Director del Registro Civil en el estado, adscrito a la Secretaría General de Gobierno; otro provenía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en donde había sido Magistrado; y el tercero había fungido como Secretario particular del Secretario de la Contraloría, desde dos años antes del nombramiento. Todos sin excepción eran ex -servidores públicos, una vez que habían renunciado a sus cargos.

Si habían sido burócratas acostumbrados a la obediencia burocrática; si los había nombrado el gobernador del Estado directamente; y si poco sabían de transparencia y derecho de acceso a la información, lo que en realidad era cierto, la lógica y casi natural conclusión era que su actuación y sus decisiones favorecerían y se pondrían de parte del gobierno, defendiendo los intereses de quien los había nombrado. En ello coincidieron las voces de periodistas, comentaristas, algunos empresarios y aún diputados locales cuya filiación política no era la del gobernador, entre otros. Les preocupaba, y con razón, la autonomía del Instituto y que la actuación de los consejeros fuese imparcial y objetiva, apegada a la Ley.

De hecho en la reunión privada que sostuvimos los candidatos a consejeros con los integrantes de las comisiones respectivas de diputados, uno de ellos me cuestionó afirmando que, puesto que yo era "empleado" del gobernador, tal situación no garantizaba que mi actuación al frente del Instituto se diera con la objetividad, imparcialidad y legalidad deseables. Mi respuesta fue que de ninguna manera me consideraba un "empleado" del gobernador. Mi carácter era el de servidor público, con tareas y responsabilidades específicas que cumplir, lo que había yo hecho a lo largo de muchos años en la administración estatal. De cualquier manera no quedaron muy convencidos de ello.

Los periódicos de ese tiempo consignan los comentarios que se expresaron descalificando sobre todo, el nombramiento del consejero presidente. Una periodista llegó al extremo de comentar que había yo desperdiciado mi vida ocupando cargos públicos. Algunos empresarios llegaron al punto de pedir reformas a la Ley para que se incorporara un cuarto consejero, designado por ellos, para que en verdad se garantizara la autonomía del Instituto. Pero el tiempo legal se cumplió y los

diputados no hicieron comentario alguno, formalmente hablando, por lo que los nombramientos se hicieron efectivos a partir del 22 de julio de 2004, tal y como la Ley lo estableció.

Después de transcurrido un mes, plazo establecido por la Ley, contado a partir del nombramiento de los consejeros, el ITAIPEM dio inicio a sus operaciones y a su vida institucional. Lo hizo, como muchos organismos nacientes, en condiciones precarias, "viviendo de prestado," y gracias a la generosidad del titular de la Secretaría de la Contraloría, en ese entonces.

Otra de las dimensiones de las discusiones que se generaron con los nombramientos aludidos, lo fue el que varios grupos abogaban porque los consejeros fueran ciudadanos sin ataduras ni compromisos con el gobierno estatal. Para ellos, el concepto de ciudadano se había idealizado para identificar a alguien incorruptible, imparcial, atento al interés general y no al de quien lo había designado, alguien quien no podía vender su dignidad por un plato de lentejas. Bajo esta perspectiva, los consejeros designados no llenaban estos requisitos, ¡aunque sí fuimos, y somos, ciudadanos!, ya que no venimos de un país extranjero ni de otro planeta. Se pierde de vista que cualquier "ciudadano" designado se convierte inmediatamente, por efecto de su nombramiento, en servidor público, de otra suerte no podría realizar actos administrativos ni cumplir con sus atribuciones y obligaciones.

Tengo la impresión de que esos deseables valores que se le atribuyen a ciudadanos "asépticos e incólumes", se podrían manifestar, llegado el caso, no simplemente por ser personas ajenas al gobierno, sino porque son convicciones personales, construidas y acrisoladas a lo largo de los años en diversos momentos y circunstancias. En todo caso, la autonomía como resumen de éstas cualidades, se entiende como el ejercicio irrestricto de atribuciones legales de manera imparcial y oportuna. Una carrera en el servicio público (cuando se puede hacer, ya que cada día es más difícil) no está reñida con dichos valores.

En realidad, la discusión está, de origen, mal planteada. Tanto existen ciudadanos y servidores públicos honestos, comprometidos con el cumplimiento de la Ley y ajenos a los intereses políticos prevalecientes, como los hay con las características opuestas. ¿Quién y cómo hará la selección?

II

Frente a sí, el ITAIPEM tenía importantes tareas que cumplir, dentro de los tiempos perentorios fijados por los artículos transitorios de la Ley de Transparencia: vigilar que los más de 200 sujetos obligados cumplieran con la integración e instalación de las instancias de ley; aprobar su reglamento interior y coadyuvar en la elaboración del reglamento de la Ley; valorar el que las disposiciones normativas de los demás sujetos obligados no fuesen más allá de lo dispuesto por la Ley, como sucedió de hecho con algunos ayuntamientos; capacitar a más de 3,000 servidores públicos habilitados para que cumplieran sus tareas adecuadamente; e iniciar el diseño del sistema informático que permitiría el control y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información, además del trabajo de organización administrativa interna que supone el arranque de las actividades de una nueva persona jurídica colectiva. Había otras tareas con mayor plazo, como lo era la integración de la información pública de oficio, disponer del sistema automatizado de control de solicitudes, capacitar a más de 200 comités de información para la realización del trabajo de clasificación de la información; entre otros. Aunado a ello se iniciaron los trabajos de difusión del derecho de acceso a la información entre grupos sociales interesados en el tema.

Es lugar común dentro de las tradiciones de la burocracia, el afirmar que la importancia que se le da a un programa, una dependencia, una función, entre otros, se refleja en el monto de los recursos presupuestarios asignados. Si esta aseveración es cierta, entonces la transparencia y el derecho de acceso a la información, en el Estado de México, tuvieron poca relevancia durante los primeros cuatro años. El monto del presupuesto del Instituto y las restricciones en cuanto a su ejercicio que le impusieron algunos diputados, así lo revela. Veamos.

Dejando de lado el ejercicio presupuestal del año 2004, el primero del Instituto y que abarcó del 22 de agosto al 31 de diciembre, con un presupuesto prorrateado a ese período y que se liberó parcialmente hasta noviembre de ese mismo año, en los siguientes cuatro años el ITAIPEM recibió una asignación anual que oscilaba entre los 20 y los 23 millones de pesos, cuyos incrementos solo consideraron lo correspondiente a los índices de la inflación anual estimada, exclusivamente.

Según estudio elaborado por el INFODF, órgano garante del Distrito Federal, con datos del año de 2008, en el que se hace una comparación entre todos los órganos de transparencia de cada una de las entidades federativas del país (y en el que también

se incluyen a los órganos electorales y de protección de los derechos humanos), a partir de datos disponibles referidos al presupuesto anual aprobado y al total de habitantes de cada entidad federativa, el Instituto del Estado de México ocupó el último lugar en presupuesto per cápita y el séptimo en presupuesto absoluto.

Esto significa que el ITAIPEM era el órgano garante en México, que tenía menos recursos asignados para promover, gestionar y evaluar la transparencia y el derecho de acceso a la información, ante los más de trece millones de habitantes en el territorio estatal. Comparativamente hablando, el órgano que más presupuesto había recibido lo era precisamente el del Distrito Federal, el que por cierto atendía una población de alrededor de nueve millones de habitantes y disponía de un presupuesto de alrededor de 80 millones de pesos, cuatro veces más que el del ITAIPEM. Por otro lado, a pesar de que su presupuesto no era menor, el ITAIPEM estaba abajo del propio Distrito Federal, desde luego, pero también de estados como Chihuahua, Veracruz y Nuevo León, estos últimos más o menos equiparables al Estado de México.

Con un presupuesto escaso, la disposición del artículo 69 de la Ley, prácticamente quedó anulada: "A fin de poder cumplir con sus atribuciones y objetivos, el Instituto contará con la estructura orgánica y funcional necesaria". La falta de recursos para la contratación de personal, impidió que el ITAIPEM cumpliera, desde su inicio y a cabalidad, con todas las atribuciones que la Ley le había señalado. Esto se hizo manifiesto cuando los señores diputados tuvieron a bien autorizar un presupuesto de nueve millones de pesos, como parte del total de veinte millones anuales, para diseñar y operar un sistema de capacitación, informática y difusión, lo que sonaba bien, pero con la restricción, declarada explícitamente en el decreto del presupuesto de egresos del año de 2005, de que ni un peso de esos nueve millones se podría destinar a la contratación de personal. ¡Los diputados creyeron que los sistemas trabajan solos! No querían burocracia, pero parecía que tampoco querían administración, ya que el ITAIPEM estaba iniciando sus tareas sin el personal suficiente. Estamos de acuerdo en evitar el burocratismo, pero también es necesario evitar caer en el "raquitismo" administrativo o en la "anemia" de la gestión pública.

Posibles unidades administrativas como las de capacitación; vigilancia; clasificación y catalogación; protección de datos personales; asesoría a municipios; consultoría jurídica; archivos; investigación; planeación y evaluación (ésta última obligatoria por lo dispuesto en la Ley de Planeación); relaciones interinstitucionales, entre otras, no pudieron crearse por la falta de recursos. Las tres direcciones

que sí se crearon (jurídica, informática y comunicación social), trabajaron durante los cuatro años, únicamente con dos personas y su titular responsable, lo mínimo que se podía hacer. La oficina del consejero Presidente la constituía él mismo y su secretaria, menos personal que cualquier director general de la administración estatal.

De lo que puedo razonablemente estar seguro (y habría que revisar los decretos del presupuesto de egresos de treinta años a la fecha), es que ningún organismo de nueva creación y menos uno que estaría bajo la lupa de todos, se le había impuesto una restricción tan absurda y tan poco contribuyente a una buena administración. Es probable que esta decisión de los diputados, no sé si por unanimidad o por mayoría (o de la Secretaría de Finanzas), haya sido la medida de la importancia que le concedieron a la transparencia, aunque es muy probable que así haya sido como se demostró por el número considerable de negativas de acceso que la propia Cámara de Diputados respondió a otras tantas solicitudes de información. Los diputados, y probablemente la Secretaría de Finanzas también, pensaron que con pocos recursos el ITAIPEM tendría amarradas las manos "para no dar mucha lata". Se habían equivocado rotundamente, si ese había sido su pensamiento.

Así entonces, con escaso presupuesto, con un cúmulo de expectativas sociales que se habían generado, con las restricciones "geniales" impuestas por los diputados y un Consejo que se decía era "empleado" del gobernador, con los medios de comunicación al pendiente de todo lo que sucediera en el Instituto, aunado a la resistencia inicial de la burocracia, provocada por el temor a una nueva institución democrática, el ITAIPEM hacía su arribo al escenario de los suplicios. Pero pronto daría la medida de su compromiso con la sociedad mexiquense.

En su primer año de trabajo, el Instituto pudo establecer su infraestructura básica para cumplir sus objetivos esenciales, aunque no con la amplitud y profundidad deseables. Organizó su estructura y operación; aprobó su reglamento interior; participó en la elaboración del propio reglamento de la Ley y aprobó una serie de lineamientos para conducir el trabajo de los sujetos obligados; capacitó a los servidores públicos, estatales y municipales; difundió el derecho de acceso a la información entre los ciudadanos; diseñó su sistema de control y seguimiento para registrar solicitudes de acceso, las que se podrían presentar por los particulares a partir del 25 de julio de 2005, conforme el plazo legal estipulado; estableció las bases para la integración del programa anual para la sistematización de la información; organizó el premio estatal en transparencia; sentó las bases para un centro

de documentación especializado en las materias propias de la Ley; organizó la primera semana estatal de transparencia, con el apoyo de la Universidad Autónoma del Estado de México; puso en operación un módulo de Internet para uso gratuito; y contrató el lanzamiento de su primera campaña de difusión en medios masivos de comunicación.

Pero la oportunidad de lograr una mayor legitimidad frente a la sociedad mexiquense, se presentó una vez que su Consejo debió conocer y resolver las controversias que surgieron de negativas de acceso a la información por parte de algunos sujetos obligados del Poder Ejecutivo, por cierto, el ámbito exclusivo de intervención del Instituto en ese tiempo. La historia resumida, a continuación.

A partir de una solicitud de acceso a la información que formuló un particular, miembro conspicuo del Partido de la Revolución Democrática, ante la Coordinación General de Comunicación Social del gobierno del estado, mediante la cual requería a esta dependencia copia de los contratos suscritos por esta dependencia estatal con empresas televisoras, a efecto de la contratación de servicios de publicidad y difusión durante el periodo de gobierno del Lic. Arturo Montiel Rojas. Vale la pena mencionar que dicha solicitud fue presentada una vez que el gobernador Peña Nieto había ya iniciado su gestión, desde mediados de septiembre de 2005, y nombrado a un nuevo Coordinador General de Comunicación Social.

La respuesta de la dependencia fue que dicha información documental no podía ser entregada al solicitante, en virtud de que las empresas televisoras le habían pedido que la información contenida en dichos contratos se tratara con confidencialidad, situación prevista, afirmaban, en la propia Ley de Transparencia. Ante esta respuesta negativa, la que por cierto no incluía ningún acuerdo clasificatorio de la información por el comité de información respectivo, tal y como lo prevé la Ley, el particular solicitante interpuso un recurso de revisión haciendo manifiesta su inconformidad, dentro del plazo legal previsto. Este fue uno de los primeros recursos de revisión que conocía el Consejo del Instituto y que le correspondía resolver.

Analizado y discutido el recurso en sesión del Consejo del ITAIPEM se resolvió que el particular tenía razón en su inconformidad y por tanto, el sujeto obligado debía hacer entrega de los documentos que contuvieran la información requerida, toda vez que dichos documentos eran considerados por la Ley, primero, como información pública de oficio, de acuerdo al artículo 12, fracciones XI y XII, y segundo, porque estaba involucrado el ejercicio de recursos públicos, hecho que

de por sí hace pública la información que de ello se derive. Por otra parte, ningún sujeto obligado puede invocar confidencialidad cuando se trate del ejercicio y aplicación del presupuesto gubernamental, ya que esto haría nugatorio el derecho de acceso a la información.

Aunque posteriormente el solicitante y el sujeto obligado continuaron su litigio en otras instancias jurisdiccionales de carácter federal, toda vez que la Coordinación General de Comunicación Social se negaba a hacer la entrega de la información, tal y como lo había ordenado la resolución del Instituto, lo cierto fue que el recurso se había resuelto en tiempo y forma por el Consejo del ITAIPEM, reconociendo y garantizando el derecho del particular solicitante. Dado el interés que dicho asunto había despertado en los medios de comunicación, escritos y electrónicos, quienes daban un puntual seguimiento al mismo, la resolución emitida fue materia noticiosa rápidamente, llegando algunos medios al extremo de afirmar que la corrupción del ex-gobernador Arturo Montiel saldría a flote, gracias a la resolución del órgano de transparencia estatal.

Para muchos, especialmente algunos periodistas locales, la resolución había sido sorprendente y los había dejado sorprendidos. No esperaban que un Consejo, designado por el propio titular del Poder Ejecutivo, hubiese tenido los arrestos para tomar una resolución que, a todas luces, podría sacar a flote las cifras del gasto público en materia de publicidad, dato que hoy en día, se considera ya de la mayor normalidad posible. Con ésta resolución las críticas expresadas al inicio por la posible supuesta falta de imparcialidad de los consejeros, fueron derribadas instantáneamente. Pronto la sociedad mexiquense se acostumbraría a que muchas de las resoluciones del ITAIPEM se tomarían para abrir la información gubernamental.

El Consejo, simple y sencillamente había cumplido fielmente su encomienda: aplicar la Ley de manera imparcial, oportuna, objetiva y consistente, a un caso particular, independientemente de quienes fueran los actores involucrados o que intereses se estuvieran tratando de defender o de promover.

No se requiere tener dotes sobrenaturales para suponer que ésta decisión y otras posteriores que se tomaron en sentido semejante, causaron malestar y cierto dolor en algunos altos funcionarios públicos. Qué repercusión tuvo esto en la manera en que vieron y trataron al Instituto dichos altos funcionarios públicos, es algo que jamás se hizo explícito, además de que no tenía por qué hacerse, en todo caso. Pero es probable que el Instituto se haya ganado algunos adversarios con estas decisio-

nes. Los frecuentes golpeteos de algunos medios de comunicación, particularmente en contra del consejero Presidente, independientemente de la información que se filtraba desde el interior del ITAIPEM, sin duda fue muestra del malestar que se originó con tales decisiones.

No obstante, así como se pudo provocar alguna reacción adversa, sobre todo desde dentro de la burocracia estatal, también se logró establecer frente a la sociedad, o por lo menos frente a los grupos interesados en la transparencia, una base firme de credibilidad y de legitimidad que era indispensable para que se gestara una mayor confianza en esta nueva institución democrática. La ciudadanía mexiquense tenía que saber que contaba con una institución la cual, conducida por su Consejo, en verdad garantizaría su derecho de acceso a la información y la protección de sus datos personales.

III

Aunque no de manera unánime, el consejo del ITAIPEM reconoció la necesidad y bondad de participar, junto con sus homólogos equivalentes de otras entidades federativas y del propio gobierno federal, en la organización de instancias colegiadas que permitieran el intercambio de información, de experiencias útiles y de elaboración de estudios sobre asuntos y problemas comunes, que a su vez fortalecieran tanto la vida institucional de los órganos garantes como la legitimidad social de sus tareas frente a los gobiernos y sus sociedades.

Por lo que corresponde al consejero Presidente, tenía claro que el conjunto de órganos garantes formaban una comunidad nacional y que su trabajo sería más efectivo en la medida en que dicha comunidad se organizara debidamente y trabajara con respeto mutuo y espíritu de colaboración. El aislarse de dicha comunidad, como fue la opinión de algún consejero, bajo la premisa de que el ITAIPEM poco podría aprender de los demás, fue una postura aislacionista y petulante que jamás compartí.

Las relaciones del ITAIPEM con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), se mantuvieron en un plano de cordialidad y respeto. Los apoyos que el personal del IFAI concedió al ITAIPEM, a veces de manera institucional y otras de carácter personal, facilitaron la realización de algunas actividades de divulgación. Por lo general, la mayor parte de las iniciativas del IFAI con destino en las entidades federativas, fueron apoyadas por el ITAIPEM, con espíritu de colaboración.

Baste mencionar, a título de ejemplo, la organización conjunta (IFAI-ITAIPEM) que se hizo para realizar el IV Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos Personales, en la sede académica de la Universidad Anáhuac, en el Estado de México en el año 2005.

Quizá el asunto en el que no hubo una rápida y entusiasta respuesta para aceptarlo desde su inicio, lo fue el proyecto de INFOMEX. Como de muchos es sabido, INFOMEX constituye una importante plataforma informática cuyo propósito principal (así se entendió), lo es el que todas las entidades federativas del país y sus órganos garantes de acceso a la información, lo utilicen como el sistema automatizado que les permita recibir, atender y registrar las solicitudes de acceso a la información de cualquier persona, desde cualquier lugar del país. Desde luego que INFOMEX tiene que ser adaptado a las realidades jurídicas y administrativas de cada entidad federativa para que sea útil e idóneo, tarea que razonablemente lleva algún tiempo para su realización.

Tal y como se comentó en capítulos precedentes, el ITAIPEM, prácticamente desde su primer año de operación (2004-2005), había invertido una parte significativa de su presupuesto en desarrollar el Sistema para el Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM), mismo que en una segunda versión (preparada por la UAEM) y una vez reformada la Ley, les permitió enviar, por lo que corresponde a los particulares solicitantes, sus requerimientos de información por vía de Internet y a los sujetos obligados, remitir la información por esa misma vía.

En tales términos, el órgano garante del Estado de México fue uno de los primeros que pudo disponer (y ofrecer) un sistema automatizado con ese fin, demostrando su facilidad de uso y sus bondades. El hecho de que durante los primeros meses de su puesta en marcha, las solicitudes de acceso se sextuplicaron respecto de aquellas que se presentaban por escrito y firmadas de manera autógrafa por el particular, es muestra fehaciente de su aplicabilidad y sencillez. Por otra parte, el SICOSIEM permite al solicitante inconforme remitir sus recursos de revisión por ese medio, evitándole gastos onerosos.

Ante ésta circunstancia, difícilmente el ITAIPEM estaría en condiciones de hacer a un lado un mecanismo de trabajo adecuado a sus necesidades, conocido por los solicitantes de información y por la mayoría de los sujetos obligados, una impor-

tante inversión de recursos de los que había que rendir cuentas, y un sistema que, mediante convenios, se había transferido a más de 100 municipios en el estado.

Lo anterior no significó que no se hayan aceptado las ventajas que implicaban que todos los habitantes del país contasen con un solo canal informático de acceso para solicitar información a cualquier sujeto obligado en cualquier parte de la república mexicana. El hecho de que en el Estado de México se dispusiera de una herramienta como el SICOSIEM, había sido un avance importante que no se podía desdeñar.

En donde si hubo una participación significativa del ITAIPEM, lo fue la constitución formal de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), instancia creada a iniciativa del conjunto de los órganos garantes existentes en el país en el año de 2004, que incluía por supuesto al IFAI.

Bajo el auspicio de la COMAIP se llevaron a efecto importantes proyectos a favor de la transparencia y el acceso a la información en todo el país, como lo fueron la medición de la transparencia por entidad federativa (métrica de la transparencia), en 2007 y 2009, la configuración de una página electrónica en la que se muestra información equivalente de cada órgano garante de las entidades federativas, prácticamente desde su arranque hasta la fecha (en la que, por cierto, el Estado de México no sube información desde 2008). La COMAIP además ha podido constituirse en un espacio de defensa de estos derechos fundamentales y de sus órganos garantes, sobre todo ante los embates de autoridades locales que pretendieron (y todavía lo hacen), minimizar el alcance y contenido de tales garantías y de poner obstáculos de todo tipo para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En ésta tesitura, fue trascendente la intervención de la COMAIP para enfrentar, con argumentos jurídicos y con manifestaciones de la voluntad colectiva de los órganos garantes, el proyecto de reformas legales aprobadas por la Cámara de Diputados de Querétaro, con el fin, entre otros, de fusionar a la Comisión de Acceso a la Información con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, bajo el pretexto de que ambas coincidían en hacer que se respetasen los derechos humanos, dentro de los cuales se ubica el derecho de acceso a la información.

En todos estos proyectos el ITAIPEM participó, por lo regular con la presencia del consejero presidente, a pesar de los escasos recursos con los que se disponía.

La colaboración con otras organizaciones civiles y sociales del Estado de México y a nivel nacional, fue una preocupación manifiesta de manera permanente. Con el apoyo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y la asociación civil Libertad de Información México, A.C.,(LIMAC), se pudo organizar las dos primeras promociones del premio estatal en transparencia, para estimular la realización de investigaciones académicas, tanto en el nivel licenciatura como en posgrado, y con ello generar conocimiento en la materia.

Los convenios de colaboración firmados con las autoridades del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Atizapán de Zaragoza, con la propia UAEM y otras instituciones, facilitó la realización de las tareas de promoción y difusión que el ITAIPEM debe realizar.

IV

Por último, expreso un breve comentario sobre la integración y el trabajo del Consejo del Instituto el que me correspondió presidir en éste período. Una vez que el Consejo quedó debidamente constituido e instalado, a principios de octubre de 2004, toda vez que uno de sus miembros había renunciado a su cargo un mes antes, aproximadamente, inició sus trabajos de conducción y administración del Instituto. Generacionalmente hablando, quizá la conformación del Consejo no fue la más afortunada. Los consejeros, por edades, pertenecían a tres generaciones muy distintas que, en éste caso, en lugar de convertirse en una fortaleza, en tanto mezcla de vitalidad, energía, prudencia, experiencia y madurez, más bien fue un obstáculo para alcanzar un ambiente de concordia y colaboración, tan necesario para una naciente institución, sobre todo si pensamos que estaba siendo observada por muchos.

Si se revisaran las actas del Consejo que consignan el total de acuerdos tomados en sus sesiones de trabajo, se podrá observar que la mayoría de ellos se tomó por unanimidad, lo que podría significar que hubo fáciles y rápidos acuerdos en todos ellos, en tal sentido. Nada más alejado de la realidad. La unanimidad se lograba después de amplias, largas y a veces álgidas discusiones, en las que siempre se trataba de buscar un punto medio o de equilibrio para tomar las decisiones. En lo personal, siempre estuve dispuesto a sacrificar la forma en aras de conservar el fondo de la decisión.

Ni duda cabe que, para actuar constructivamente en un órgano colegiado, se requiere un gran sentido de institucionalidad y una amplia madurez personal, a fin de no mezclar ambos tipos de asuntos y no generar malos entendidos ni animadversiones que afectan el trabajo colectivo, no solo del máximo órgano de gobierno, sino el del resto del personal. Éste ideal no siempre se pudo alcanzar en el Consejo, lo que provocó fricciones innecesarias entre sus miembros, algunas de ellas ventiladas públicamente, gracias a la filtración de información que se hizo desde dentro del propio Consejo, por algunos de sus integrantes, situación que varios medios de comunicación (generalmente de poca circulación) aprovecharon hasta para hacer escarnio personal.

De cualquier manera, la relación que se mantuvo con los medios de comunicación, en general, fue respetuosa y de colaboración. Jamás el Instituto tuvo que ofrecer dádivas para que cada parte hiciera la labor que le correspondía. Las sesiones del Consejo, desde su inicio, se realizaron reconociendo su carácter de públicas, desarrollándose frecuentemente ante las presencia de representantes de diversos medios de comunicación. Las oficinas del consejero presidente y él en lo personal, siempre estuvieron abiertas y dispuesto respectivamente, para atender cualquier inquietud o pregunta de los medios de comunicación, los que, insisto, la mayoría de ellos se comportaron con ética periodística y profesionalismo.

Paradójicamente, el tipo de asuntos que generaron mayores controversias entre los Consejeros fueron los de carácter administrativo y de ejercicio del presupuesto, no necesariamente por la aprobación del mismo sino por su aplicación. Ésta circunstancia se exacerbó por la disposición de la Ley en el sentido de que el gobierno y la administración del Instituto estaría en manos del Consejo, situación que motivó a los otros dos consejeros (uno en mayor medida, el que se autodenominó “el consejero incómodo”), a querer llevar al Consejo prácticamente todas las decisiones de tipo administrativo, siendo las más de carácter operativo, situación que provocaba mucha burocratización indeseable. De hecho, pretendía que la correspondencia diaria recibida en el Instituto debería desahogarse en sesión con los tres consejeros para que se decidiera qué se iba a hacer con ello. Afortunadamente tal aberración no prosperó.

Desde mi opinión personal, la administración del ITAIPEM debió (y debe) recaer en las manos del Consejero Presidente, exclusivamente, en aras de salvaguardar una sana “unidad de mando”, concepto organizacional que tampoco se entendió debidamente. El Consejo en pleno está para tomar las decisiones estratégicas y

de alto impacto, es decir, decisiones de gobierno, no de otro tipo. Un consejo que se dedica a revisar las minucias administrativas olvidando la visión estratégica institucional y los proyectos de alto impacto, por lo regular se convierte en una rémora para la administración y operación cotidiana institucional y da muestra de su estrecha visión y estrechez de miras.

Es probable que una revisión comparativa del funcionamiento de otros órganos autónomos, que también tienen un consejo u instancia colegiada de carácter decisorio, sirva para entender claramente las facultades y competencias del propio consejo o instancia colegiada y la de quien lo preside. En la medida en que se clarifiquen estos dos espacios competenciales y se respeten mutuamente, en esa medida las asuntos se tratarán con mayor fluidez y eficacia. Por lo que respecta al ITAIPEM, durante sus primeros cuatro años de vida institucional, ésta falta de claridad (y la falta de voluntad para no aclararla), provocaron buen número de fricciones entre el presidente y sus consejeros, por estrictos asuntos administrativos de operación y no de carácter sustantivo.

Para el mes de mayo de 2008, el Consejo decidió, por votación mayoritaria, cambiar la sede del ITAIPEM, toda vez que los espacios físicos ocupados no permitían crecimiento futuro alguno y dado que era razonable esperar un aumento en el presupuesto de 2009, situación que no ocurría desde el inicio de las actividades institucionales. A pesar de la oposición del "consejero incómodo", el cambio de edificio se realizó sin ningún contratiempo. El crecimiento que ha tenido el órgano garante desde agosto de 2008, es prueba de que esa fue una decisión correcta y provechosa para la institución.

El hecho de que el Consejo del Instituto estuviera conformado por tres consejeros (hasta la reforma de julio de 2008, mediante la que se aumentó a cinco comisionados), hacía complicada la toma de acuerdos o decisiones, puesto que el que votaba en contra prácticamente lo hacía en solitario, puesto que no había la posibilidad de que la minoría fuese de dos. Ésta circunstancia trajo aparejada la percepción por parte de uno de los consejeros, de que los otros dos se ponían de acuerdo en su contra. Otra vez nada más alejado de la realidad. Los consejeros del Instituto votamos cada uno de los asuntos a discusión de manera libre y respetuosa. Cualquier apreciación en otro sentido es precisamente eso: una opinión estrictamente personal y subjetiva sin bases o elementos de objetividad.

En todo caso, formar parte actuante de un órgano colegiado fue un útil aprendizaje que lo valoro significativamente. Estimo que los cuatro años que me correspondió presidir el Consejo del ITAIPEM y emplear mi escasa capacidad y mucho entusiasmo para poner en marcha una nueva institución que ha iniciado su consolidación, fue un digno colofón a una carrera de más de treinta y cinco años en el servicio público estatal y la academia universitaria. Me siento honrado por ello.

Atrás quedaron los reproches por haber sido un consejero que había "pertenecido" a la burocracia estatal y los reclamos de que nuestra actuación como consejeros no sería, por tal motivo, imparcial y objetiva. Era una lástima que no viniésemos de la "ciudadanía". Por cierto, ahora que el órgano garante es autónomo, esa exigencia desapareció. Muchos reclamaron la ciudadanización del ITAIPEM, pero pocos repararon en el hecho de que los nombramientos de los actuales comisionados se hicieron por los representantes de los partidos políticos actuantes en la Cámara de Diputados, repartiéndose el número de cargos existentes (cinco). De la pretendida "ciudadanización" a la "partidización" en cuatro años y nadie reclamó. Las cosas cambian rápidamente y la memoria colectiva no es muy fuerte. En fin, aquí nos tocó vivir.

La actuación de toda nueva institución, como lo fue el caso del ITAIPEM, por su propia circunstancia precursora o "pionera", sienta precedentes, los que para bien o para mal, sirven de parámetros o referentes comparativos para valorar el desempeño futuro de esa misma institución. Dadas las condiciones iniciales de operación del Instituto, que ya fueron esbozadas previamente, los precedentes son muestra de que los recursos presupuestales no deben ser limitantes de una actuación positiva y constructiva.

Hoy día, el ITAIPEM, formal y legalmente hablando, ya no existe. Dejó su lugar a un nuevo órgano autónomo constitucional denominado Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, cuyo acrónimo, según se observa en su página electrónica, es INFOEM. Sin embargo el ITAIPEM, en su corta vida y con mucho esfuerzo, había logrado colocar las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Por otra parte, su dedicación pudo cristalizar en la creación de la infraestructura normativa, administrativa, informática y de difusión, capacitó a miles de servidores públicos estatales y municipales, orientó mediante pláticas a otros tantos miles

de ciudadanos respecto de cómo ejercer su derecho de acceso a la información y de reconocer su valor y utilidad, e hizo posible la existencia de condiciones para que la transparencia y el acceso a la información cobraran vigencia real, aunque limitada, en nuestra entidad federativa.

El ITAIPEM, hay que afirmarlo nuevamente, actuó como un verdadero órgano garante de los derechos individuales que tutela por Ley. Su actuación, en muchas ocasiones, se hizo a contracorriente de la cultura cerrada de la burocracia, generando malestares y ciertas animadversiones, inclusive hasta de carácter personal. Debido a que uno de los rasgos sobresalientes de la cultura social y burocrática en nuestro continente lo es precisamente el "regateo de la ley", a efecto de negociar su cumplimiento, algunos servidores públicos pensaron que dicho valor podía subsistir en sus tratos con el Instituto, aunque no lo decían abiertamente. Éste supuesto estaba rotundamente equivocado. Para quien esto escribe, la aplicación de la Ley a casos específicos se dio sin regateos ni condiciones, pero tampoco sin animadversiones ni favoritismos, no obstante que algunos quisieron ver en ello una "falta de comprensión" con los proyectos institucionales.

Gracias a la Ley y a su órgano garante, del 2004 al 2008 hubo un gran aprendizaje social ante el ejercicio de una nueva garantía constitucional y también una enseñanza de la gestión pública y de sus servidores públicos para enfrentar el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Todo ello contribuyó en alguna medida, aunque fuese muy pequeña, estoy seguro, a fortalecer la vida democrática en el Estado de México.

La transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, lo sabemos ahora con certeza, no son simplemente modas pasajeras. Tienen un futuro promisorio en nuestro país a condición de que todos luchemos por ellos.

Anexo

Acontecimiento	Fecha
Por primera vez en México, se publica una ley de transparencia, la del Estado de Jalisco.	20 de dic. de 2001
Se publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del gobierno federal.	11 de junio de 2002
Se publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.	30 de abril de 2004
Entra en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.	2 de mayo de 2004
El gobernador del Estado de México nombra a los tres consejeros que integran el Consejo del ITAIPEM.	22 de julio de 2004
El ITAIPEM y sus consejeros dan inicio a sus operaciones, el primero como organismo público descentralizado dotado de autonomía presupuestal y de decisión.	23 de agosto de 2004
Concluye el plazo para que los sujetos obligados designen a los integrantes de los comités y unidades de información.	22 de octubre de 2004
Concluye el plazo para que los sujetos obligados emitan sus disposiciones reglamentarias en la materia.	2 de noviembre de 2004

Se cumple el plazo para la aprobación del reglamento interior del ITAIPEM.	23 de noviembre de 2004
Entra en vigor la primera reforma de la Ley Ley de Transparencia que aclara la autonomía del ITAIPEM.	29 de diciembre de 2004
Vence el plazo para que la información pública de oficio se difunda por páginas electrónicas.	22 de julio de 2005
Se cumple el plazo legal para que inicie la presentación de solicitudes de acceso a la información, por parte de cualquier particular.	22 de julio de 2005
Entra en vigor la segunda reforma de la Ley que hace posible la presentación de solicitudes por Internet.	30 de diciembre de 2006
Se inicia la presentación de solicitudes por Internet, Cumplido el plazo legal de 90 días hábiles.	25 de mayo de 2007
Entra en vigor la tercera reforma de la Ley.	2 de febrero de 2007
El ITAIPEM es considerado órgano autónomo constitucional, en virtud de reformas a la Ley de Transparencia.	28 de julio de 2008

Bibliografía

Ackerman, John M., (coord.), **Más Allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho**, Siglo XXI, México, 2008.

Aguilar Rivera, José Antonio, T**ransparencia y Democracia: claves para un concierto**, Cuadernos de Transparencia Núm. 10, IFAI, México, 2007.

Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio Introductorio", en Giandomenico Majone, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas Públicas**, FCE-CNCP, México, 1997.

Ayala Espino, José, **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**, Miguel Angel Porrúa-Facultad de Economía, UNAM, México, 1996.

Barrera Zapata, Rolando, "Los retos de la transparencia en el Estado de México", en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México**, Núm. 65, IAPEM, Toluca, abril-julio 2008.

_____**Mejorando la Gestión Pública, la experiencia de simplificación administrativa y mejora regulatoria en el Estado de México**, IAPEM, Toluca, 2002.

_____"Desarrollo administrativo: valores y problemas", en **Revista de Control y Evaluación Gubernamental**, Nueva Época, Núm. 17, enero-junio de 2000, Secretaría de la Contraloría, Toluca.

Bustillos Roqueñí, Jorge y Miguel Carbonell (coords.), **Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia**, UNAM-IFAI-INFODF, México, 2007.

Calderón, Enrique y Daniel Cazés, **Tecnología ciudadana para la democracia**, La Jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994.

Carrillo Castro, Alejandro, **La Reforma Administrativa en México**, INAP, México, 1973.

Concha Cantú, Hugo A., Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), **Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información**, UNAM-Proyecto Atlatl-Innovación México-USAID, México, 2004.

Crespo, José Antonio, **Fundamentos políticos de la rendición de cuentas**, Serie: Cultura de rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 2004.

Escobedo, Juan Francisco, "Movilización de opinión pública en México: el caso del grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", en **Revista Iberoamericana de Comunicación**, Núm. 3, otoño-invierno de 2002, págs. 39-65.

Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (coords.), **Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas**, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, 2007.

Gobierno del Estado de México, **Cuadro de Clasificación Decimal para el Manejo de sus Archivos**, Talleres Tipográficos de la Escuela Industrial y de Artes y Oficios, Toluca, 1943.

Gómez Gallardo, Perla y Ernesto Villanueva, **Indicadores de Transparencia y Reforma del artículo 6º constitucional**, TRUST, México, 2007.

Gómez, Pablo, **Los gastos secretos del Presidente**, Grijalbo, México, 1996.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z)**, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1993.

Instituto Nacional de Administración Pública-Secretaría de la Función Pública, **Primer Coloquio Nacional. La Transparencia como Política del Estado Democrático**, INAP-SFP, México, 2006.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, **Tercer Informe de Resultados**, ITAIPEM, Toluca, 2007.

_____**Memoria. Segunda semana de transparencia y acceso a la información pública 2007**, ITAIPEM, Toluca, 2007.

_____ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México** (actualizada con las reformas decretadas el 28 de diciembre de 2004, 29 de diciembre de 2006 y 1 de febrero de 2007), ITAIPEM, Toluca, 2007.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio, **Política y Administración**, Ed. Tecnos, Madrid, 1972.

Longworth, Elizabeth (moderador), **The Role of Public Authotities in Access to Information: The Broader and More Efficient Provision of Public Content**, Nueva Zelanda, 18 de julio de 2000.

Lozano, Juan y Valeria Merino Dinari, (comps.), **La hora de la transparencia en América Latina. El manual anticorrupción en la función pública**, Granica, Buenos Aires, 1998.

Luna-Reyes, Luis Felipe, Juan Manuel Hernández García y J. Ramón Gil García, "Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México", en **Gestión y Política Pública**, CIDE, Vol. XVIII Número 2, segundo semestre de 2009.

Majone, Giandomenico, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**, FCE-CNCP, México, 1997.

Merino, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López-Ayllón (coord.), **Democracia, Transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario**, UNAM-IFAI, México, 2006.

Merton, Robert K., **Teoría y Estructuras Sociales**, FCE, México, 1984.

Ministerio de Administraciones Públicas-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**, Ministerio de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993.

Oszlak, Oscar, "Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)". Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD de Reforma del Estado y la Administración Pública, Mesa Redonda: **Modernización de la Gestión Pública: Nuevas políticas y estrategias para la modernización de la gestión pública**, México, D.F., 19 al 22 de octubre de 1999.

Pardo, María del Carmen, **La Modernización Administrativa en México**, INAP-El Colegio de México, México, 1992.

Piñar Mañas, José Luis, **et. al., Protección de Datos de Carácter Personal en Iberoamerica, Red Iberoamericana** de Protección de Datos Personales-Agencia Española de Protección de Datos- Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

Rodríguez Zepeda, Jesús, **Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política**, Cuadernos de Transparencia Núm. 4, IFAI, México, 2007.

Salazar, Pedro (coord.), **El Poder de la Transparencia. Seis derrotas a la opacidad**, UNAM-IFAI, México, 2005.

Sampieri, Roberto Hernández, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio, **Metodología de la Investigación**, MacGraw-Hill, México, 2000.

Sartori, Giovanni, **Homo videns, la sociedad teledirigida**, Ed. Punto de Lectura, México, 2005.

Sharkansky, Ira, **Administración Pública**, Editores Unidos Mexicanos, México, 1976.

Schedler, Andreas, **¿Qué es rendición de cuentas?**, Cuadernos de Transparencia Núm. 3, IFAI, México, 2007.

Secretaría de la Función Pública, **Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública**, FCE-SFP, México, 2005.

Sojo Garza-Aldape, Eduardo, **Políticas Públicas en Democracia**, FCE, México, 2006.

Tamayo Sáez, Manuel, "El análisis de políticas", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), **La Nueva Administración Pública**, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1996.

Thompson, Dennis, F., **La ética política y el ejercicio de cargos públicos**, Gedisa, Barcelona, 1999.

Trinidad Zaldívar, Angel, **La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y en el gobierno**, Miguel Angel Porrúa, México, 2006.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La responsabilidad política e institucional de la administración pública**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2003.

_____**La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, Plaza y Valdes, México, 1992.

Vergara, Rodolfo, **La Transparencia como problema**, Cuadernos de Transparencia, Núm. 5, IFAI, México, 2007.

Villanueva, Ernesto e Issa Luna Pía (eds.), **Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales**, UNAM-Proyecto Atlatl-USAID-Fundación Konrad Adenauer, México, 2004.

Villanueva, Ernesto, **Derecho de acceso a la información en el mundo**, Miguel Angel Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2006.

_____**Derecho a la Información**, Miguel Angel Porrúa-Universidad de Guadalajara- Cámara de Diputados, México, 2006.

Weber, Max, E**conomía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva**, FCE, México, 2004 (decimoquinta reimpresión).

Zabludovsky Kuper, Gina, **La dominación patrimonial en la obra de Max Weber**, FCE-UNAM, México, 1989.

Zamora Etcharren, Rodrigo, **Acceso a la información pública gubernamental federal**, Ed. Porrúa, México, 2003.