

FEDERALISMO Y
TRANSPARENCIA
EN MÉXICO:
SEIS ESTUDIOS
DE CASO

Coordinadores

Christian Herrera

Guillermo Lizama

Lourdes Morales



FEDERALISMO Y TRANSPARENCIA EN MÉXICO:
SEIS ESTUDIOS DE CASO

Primera edición
abril de 2009

©Alianza Cívica, A.C.
*Monte Albán 598
Col. Vertiz Narvarte
C.P. 03600 México, D.F.*

alianza@alianzacivica.org.mx
www.alianzacivica.org.mx

Hecho e Impreso en México

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Alianza Cívica, A.C. y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	5
<i>Las Leyes de Acceso a la información y sus cambios después de la reforma al artículo sexto Constitucional</i>	
Hagamos públicas las encuestas: el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información en el gobierno federal	11
La Capacitación en el Derecho de Acceso a la información Pública a Universitarios del Estado de Aguascalientes	37
El ejercicio del Derecho de Acceso a la información en el estado de Coahuila. Los casos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana "IEPC", la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, la Secretaría de Salud del Estado y el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información "ICAI"	59
El ejercicio del Derecho de Acceso a la información pública en el Distrito Federal	117
El ejercicio del Derecho de Acceso a la información en el estado de Oaxaca y la actuación del instituto de transparencia	153
Sinaloa: de la opacidad sistemática, a la transparencia "forzada"	191
Midiendo la transparencia en internet: Ranking de las páginas web de los Institutos de Transparencia en México	219







PRESENTACIÓN

***L**as Organizaciones de la Sociedad Civil son actores de interés público que expresan demandas y anhelos ciudadanos, contribuyen a la promoción de una cultura democrática y a una sociedad con vigencia y ampliación de derechos.*

La vigilancia del ejercicio de gobierno (concepto general que agrupa a la contraloría social, el monitoreo ciudadano, los observatorios ciudadanos y otros ejercicios similares) constituyen una de las funciones más importantes de las OSC. Este tipo de iniciativas pueden contribuir a enfrentar abusos de poder, a mejorar el ejercicio de gobierno, a promover la rendición de cuentas con todas sus implicaciones (responsabilidad y exigibilidad), a fortalecer el estado de derecho y a mejorar la competitividad y los índices de bienestar. En todo este proceso el acceso a la información pública representa un insumo estratégico para las acciones de las OSC.

El Derecho de Acceso a la Información (DAI) es una herramienta y un activo para ampliar la democracia y mejorar las condiciones de vida de la población. Además, el DAI es un elemento necesario para los procesos de incidencia en políticas públicas basados en evidencia. Lo cual refuerza a la sociedad civil como un actor central en los procesos de profundización democrática y



ejercicio efectivo de los derechos sociales. Ambos indicadores de calidad y bienestar de las sociedades contemporáneas.

A su vez el DAI representa un reto para las prácticas de la función pública, ya que presiona favorablemente acciones transparentes y procesos de rendición de cuentas, sin embargo existen retrasos y contradicciones evidentes debido a un sistema político construido históricamente sobre bases autoritarias y clientelares, opacas en sí misma. Lo anterior implica un desafío mayor para el proceso de modernización político-administrativa que da un alto valor a la transparencia. Asimismo, reconocemos que el acceso a la información requiere de una presencia permanente de la ciudadanía para identificar sus problemas y valorar sus avances.

El DAI es producto de una nueva institucionalidad democrática, que busca propiciar un nuevo "hacer" de la administración pública. Un nuevo sentido práctico del que-hacer burocrático. Este proceso representa uno de los cambios más profundos en las formas de entender la función pública, las instituciones y la relación del gobierno con la sociedad. En otras palabras, constituye una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados. Sus alcances están dados por la participación de una mayor cantidad de actores en el fortalecimiento de una cultura de la transparencia.

La reforma al Artículo 6º Constitucional y el surgimiento

de diversos órganos garantes del acceso a la información han brindado las bases jurídicas para profundizar los avances en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, aún queda camino por recorrer en lo que respecta a la difusión y sobre todo a la utilidad del Derecho de Acceso a la Información (DAI) en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Las experiencias que se presentan en este libro constituyen una aportación para avanzar en una agenda ciudadana que profundice en una cultura de la transparencia y que desde el ejercicio del DAI renueve las sinergias entre Estado y Sociedad. Transparentar la transparencia es un buen punto para reflexionar al respecto y lugar de partida del libro.

Este libro presenta las experiencias de investigación y monitoreo de los órganos garantes del acceso a la información y las experiencias ciudadanas en el ejercicio del DAI en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Oaxaca y Sinaloa.

Cada Colaboración se divide en dos partes, la primera entrega un panorama general sobre el marco normativo de los Institutos de Transparencia de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Oaxaca y Sinaloa. La segunda es el resultado de las investigaciones y monitoreos sobre el funcionamiento de los mismos Institutos tras las reformas al Artículo 6º Constitucional. Ade-

más se pone énfasis en la utilidad del DAI como facultativo de los derechos sociales.

Finalmente los coordinadores agradecen la colaboración y apertura de los órganos garantes del derecho de acceso a la información monitoreados. Y esperamos la reflexión que aquí se presentan sean de utilidad para profundizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Esta publicación es producto del apoyo recibido por la Unión Europea a través del proyecto Monitoreo ciudadano a instituciones públicas de acceso a la información en México realizado entre octubre de 2007 y abril de 2009. Con la cual se espera aportar al establecimiento de una cultura de la transparencia en México.

Finalmente, nuestro agradecimiento a los autores y colaboradores que permitieron la realización de este libro.



ALIANZA CIVICA
México DF, junio de 2009



LAS LEYES DE
ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y
SUS CAMBIOS
DESPUÉS DE LA
REFORMA AL
ARTÍCULO SEXTO
CONSTITUCIONAL







HAGAMOS PÚBLICAS LAS ENCUESTAS: EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL

Christian Herrera Meraz*

EL MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL



El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI) surge en el año 2003 como el organismo encargado de vigilar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal de Transparencia) se cumpla para el caso del poder ejecutivo federal. Desde su inicio, el IFAI promueve y difunde el Derecho de Acceso a la Información (DAI), resuelve negativas a las solicitudes de información y protege los datos personales en poder de las entidades y dependencias.

La Ley Federal de Transparencia es la normativa que regula el acceso a la información en el gobierno federal. Entre otras cosas, esta Ley, obliga a todas las dependencias del gobierno federal a responder las solicitudes de información que reciben y, al mismo tiempo, presentar un listado de obligaciones de transparencia en sus páginas de internet. Dicha Ley fue promulgada en el año 2002 y entró en vigor a partir de Junio del 2003.

Aspectos que caben destacar sobre la Ley Federal de Trans-

* Economista, Investigador Alianza Cívica AC.



parencia son: el carácter de máxima publicidad el cual quiere decir que TODA la información del gobierno es pública salvo sus excepciones. Esas excepciones son dos: información reservada y confidencial. La información se clasifica como reservada si su publicación pudiera causar algún daño a la nación y/o se trate de algún proceso deliberativo que no hayan causado estado y plazo de reserva limitado (artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia). El plazo máximo de reserva es de 12 años con posibilidad de prórroga que puede variar dependiendo del caso en específico (artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia). Algunos ejemplos de información reservada son: información sobre el despliegue táctico de las fuerzas armadas en el territorio nacional, rutas de transportación de los escoltas de autoridades, planes para desarticular grupos delictivos, etc.

Por su parte, la información se clasifica como confidencial si se refiere a datos personales que son clasificados de naturaleza no pública y sin límite temporal. Algunos ejemplos son: domicilio, número telefónico, patrimonio, ideas religiosas o políticas, estado de salud, entre otros, que se entregan al gobierno.

La Ley Federal de Transparencia marca con exactitud los plazos que tiene la dependencia para dar respuesta a la solicitud. Esto se muestra en el siguiente cuadro:

PROCEDIMIENTO	PLAZO (DÍAS HÁBILES)	INSTANCIA RESPONSABLE
Solicitud de Acceso a la Información	20*	Dependencia o entidad de la APF
Solicitud de Acceso a Datos Personales	10	Dependencia o entidad de la APF
Solicitud de Corrección de Datos Personales	30	Dependencia o entidad de la APF
Recurso de Revisión	30 listar* 20 resolver*	IFAI

** Estos plazos pueden prorrogarse por una sola vez y por un plazo igual*

Además, las dependencias tienen cinco días hábiles para notificar si la solicitud no es competencia de su unidad de enlace y, al mismo tiempo, orientar al solicitante sobre la dependencia que pudiera tener la información que busca. Asimismo, cuentan con diez días hábiles para notificar al solicitante la necesidad de información adicional o alguna aclaración sobre la solicitud hecha.

Cualquier persona tiene derecho de acceder a la información

La Ley Federal de Transparencia garantiza el derecho de cualquier persona de acceder a la información (artículo 1). En caso contrario, la persona puede interponer un recurso denominado de "revisión" ante el IFAI durante los siguientes 15 días hábiles en que recibió la respuesta insatisfactoria. El instituto tiene la autoridad legal para determinar si el gobierno debe dar la información al solicitante. Es importante apuntar que en el caso de que la solicitud de información no sea contestada, la dependencia está obligada a resolverla en un plazo no mayor a diez días hábiles (positiva ficta, artículo 53).

Otro aspecto a resaltar de la Ley Federal de Transparencia es que mucha información está disponible de manera permanente y no requiere solicitud de por medio. Esto es, la información pública de oficio (artículo 7). El artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia establece que todas las instancias federales de gobierno, ejecutivo, legislativo, judicial y organismos autónomos, deben tener permanentemente accesible y actualizada un conjunto amplio de información. Este listado es muy importante, porque en muchos casos no es necesario esperar a recibir la respuesta a las solicitudes de información presentadas, sino que la información ya está disponible.

Sobre la estructura y el funcionamiento del IFAI

El IFAI es un organismo de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de deci-

sión. La dirección del IFAI se integra por cinco comisionados que son designados por el ejecutivo federal con base en las siguientes características (artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia):

- Ciudadano mexicano;
- Al menos 35 años cumplidos al momento de su nombramiento;
- Con trabajo destacado en el ejercicio del DAI;
- No haber ocupado cargos públicos un año antes de su designación.

Los comisionados duran en su encargo 7 años sin posibilidad de reelección. El apoderado legal del IFAI es el comisionado presidente quien es elegido por el resto de sus homólogos con 2 años de duración en el puesto y la posibilidad de ser renovado por una sola ocasión.

La estructura del IFAI está conformada por una secretaría ejecutiva de la cual dependen 6 direcciones: administración, atención a la sociedad, comunicación social, sistemas, asuntos internacionales y coordinación y seguimiento de acuerdos. La secretaría de seguimiento de acuerdos es el área que vigila el cumplimiento del IFAI en materia normativa. El pleno de los comisionados y la secretaría ejecutiva son las instancias revisoras en caso de recursos y deciden las políticas internas del instituto.

En materia de cumplimiento de norma, el ejercicio del gasto del IFAI está vigilado por una autoridad "externa". Es decir, en materia de administración, cumplimiento de normatividad y ejercicio del gasto, al IFAI lo vigila el órgano interno de control que depende no del IFAI, sino de la Secretaría de la Función Pública. Además, existe el control externo del Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación y la responsabilidad de ser sujeto de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por la normatividad correspondiente.

Cambios después de la reforma al artículo sexto constitucional

Después de la reforma al artículo sexto constitucional no hubo cambios en la Ley Federal de Transparencia. Dicha reforma buscó establecer un conjunto de criterios básicos para hacer vigente el derecho de acceso a la información en todo el país. Además, estableció el plazo de un año para que las legislaturas (federal y estatales) realizaran los ajustes necesarios para adecuar su marco legal a las disposiciones recién incorporadas en la reforma.

El siguiente cuadro muestra lo establecido en el artículo sexto de la Constitución y la Ley Federal de Transparencia:

ARTÍCULO SEXTO CONSTITUCIONAL	LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA
1.- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal sea pública.	Artículo 6. "...En la interpretación de esta Ley...se deberá favorecer el principio de máxima publicidad...".
2.- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales sea protegida.	Artículo 21. "...Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales...".
3.- Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tenga acceso a la información pública.	Artículo 1. "...Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información...".
4.- Los órganos u organismos especializados en garantizar el DAI sean imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.	Artículo 33. "...El IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión...".
5.- Las entidades y órganos del gobierno preserven sus documentos en archivos administra-	Artículo 32. "...Los titulares de las dependencias y entidades deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos...".

tivos y actualizados. Y, al mismo tiempo, publiquen a través del Internet información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Artículo 9. "...La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica...".

Fuente: elaboración propia con datos de la Constitución y la Ley Federal de Transparencia

En el cuadro anterior, se puede observar que la Ley Federal de Transparencia vigente cumple con los mínimos establecidos en el artículo sexto constitucional. Con base en esto, se comenzó un debate sobre la pertinencia de modificar la Ley o no. Al respecto, el IFAI elaboró un documento institucional llamado "Documento de trabajo para el intercambio de puntos de vista sobre los temas relevantes derivados de la Reforma al artículo 6to Constitucional" en el que todos los Comisionados (con excepción del Mtro. Juan Pablo Guerrero, que elaboró un documento propio, *Postura Particular del Comisionado Juan Pablo Guerrero Amparan*), dieron su opinión razonada a las posibles reformas que el Congreso de la Unión pudiera hacer a la Ley Federal de Transparencia.

En este documento destaca la iniciativa para modificar la positiva ficta en "negativa ficta" es decir que al no obtener respuesta, el ciudadano tenga que ir a recurso de revisión cuando el sujeto obligado no envíe la respuesta a los 20 días reglamentarios. Además, se destacó la necesidad de una mejor regulación de los sujetos obligados para garantizar la máxima publicidad.

Caso especial son los organismos constitucionalmente autónomos como el Banco de México, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos. Además de los poderes legislativo y judicial, quienes expiden sus propios reglamentos para garantizar la aplicación de la Ley Federal de Transparencia. Esto los convierte en juez y parte ya

que el IFAI no tiene atribuciones sobre esas instancias.

Asimismo, existieron algunos proyectos para reformar la Ley que discutieron cambios como: ampliar la información pública obligatoria, brindarle autonomía constitucional al IFAI, modificar la forma de elección de los comisionados e incluir a los partidos políticos como sujetos obligados directos, entre otros.¹

Las herramientas electrónicas de acceso a la información

Mientras más rápido, sencillo y expedito sea el acceso a la información, mejor será.

El ejercicio del DAI para las personas y mayor será el flujo de intercambio de información entre los distintos actores que forman parte de la sociedad. En este sentido, uno de los aspectos más relevantes sobre el ejercicio del DAI a nivel federal es el uso de las tecnologías de la información para acceder a los documentos públicos.²

A nivel federal, existen tres grandes herramientas que representan un gran avance en la promoción del acceso a la información pública de manera sencilla y expedita. La primera herramienta es el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT). El POT permite acceder a un conjunto de documentos de las dependencias y entidades como parte de sus obligaciones de transparencia. Además, permite acceder a todas las obligaciones de transparencia de la Administración Pública Federal (APF) desde un solo sitio de internet y cada dependencia y entidad de la APF tiene un vínculo a su POT en su página de internet.

La segunda herramienta es el Zoom. El Zoom es el busca-

¹ Iniciativa del Sen. Alfonso Sánchez Anaya, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales presentada el 5 de Febrero del 2009.

² Cita textual del texto de próxima publicación por el IFAI "Guía para el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información pública" de Gómez Hermosillo, Rogelio y Herrera Meraz, Christian)

dor de solicitudes de información que se han formulado al Gobierno Federal, las respuestas que se han dado y las resoluciones que el IFAI ha emitido ante la inconformidad de las personas respecto a las respuestas que obtienen. Además, con el Zoom se pueden conocer las opiniones y estudios que apoyan las resoluciones emitidas

Finalmente, durante el mes de Diciembre del año 2008 se lanzó el Sistema de Solicitudes electrónicas INFOMEX el cual sustituyó al Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISI) que venía operando desde el año 2003 y mediante el cual se recibieron el 96% de las solicitudes hechas al gobierno federal (más de 360 mil solicitudes). INFOMEX busca promover el DAI mediante la gestión electrónica de solicitudes de información y recursos de revisión (o inconformidad) con la incorporación de los procesos de cualquier ley de transparencia. Con INFOMEX, se pretende estandarizar el uso de los medios electrónicos y homogeneizar los mecanismos para presentar solicitudes de acceso a la información, de acceso y rectificación de datos personales ante las diversas dependencias del Gobierno Federal y para presentar recursos de revisión ante el IFAI.

A mediano plazo, el objetivo es utilizar el mismo sistema electrónico de solicitudes en todo el país así como el acceso de cada persona a sus datos personales en poder de los distintos ámbitos de gobierno: federal, estatales o municipales. Hasta el momento, 25 estados de la República Mexicana han firmado convenio para utilizar el sistema INFOMEX como el medio electrónico para la gestión de solicitudes de información.

Conclusiones y recomendaciones

La Ley Federal de Transparencia y el surgimiento del IFAI fueron el principio de una revolución en la administración pública de México y, al mismo tiempo, uno de los pasos más firmes en la construcción de la democracia del

país. Sin duda, siguen siendo referente nacional e internacional sobre el ejercicio del DAI y el cumplimiento del mismo.

Algunos de los aspectos novedosos que contiene la Ley Federal de Transparencia son: sistema para realizar solicitudes de manera electrónica sin necesidad de acudir personalmente a las oficinas del gobierno; recurso de revisión para garantizar la entrega de la información; información pública de oficio sin necesidad de solicitarla; máxima publicidad; positiva ficta, entre otros. Asimismo, es de reconocer que el gobierno federal abrió el camino para que los estados contaran con su propia normatividad sobre el DAI y los ciudadanos de diversas partes de la República Mexicana pudieran conocer miles de documentos en posesión de sus gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo, la reforma al Artículo Sexto Constitucional brindó una oportunidad inmejorable para que se contara con una Ley Federal de Transparencia aún mejor que la que se tiene en estos momentos. Lamentablemente no fue así. Cumplido el plazo para reformar la ley aún se cuenta con varios retos que están pendientes de resolver. Algunos de estos retos son:

La autonomía constitucional. El IFAI es un organismo que no cuenta con autonomía otorgada por la Constitución mexicana. Debido a esto, sólo es puede intervenir cuando alguna entidad o dependencia del Ejecutivo Federal o de la administración pública federal no entregue la información solicitada. Esto resulta lamentable debido que no existe la misma posibilidad para las otras áreas del poder federal (legislativo, judicial, organismos autónomos), en que es una instancia interna la que revisa las quejas y solicitudes.

El perfil de los encargados de vigilar el acceso a la información. Otro de los retos pendientes en cuanto al ejerci-

cio del DAI y el desempeño del IFAI es la forma en que se elige a los comisionados y el perfil de los mismos. Actualmente, los comisionados son elegidos por designación directa del ejecutivo. Al respecto, es importante tomar en cuenta candidaturas ciudadanas, académicas a través de una convocatoria pública e inclusive un examen de selección.

Mínimos de información pública obligatoria. Es importante que el ejercicio del DAI contemple mayor información disponible para la población sin necesidad de que medie una solicitud de información. Sobre esto, el IFAI debe estar atento a que las entidades y dependencias cumplan con los mínimos de información pública obligatoria de manera actualizada, completa y sencilla para la población.

Homologación de los sistemas electrónicos de solicitudes (INFOMEX). Sin lugar a dudas, otro de los retos del ejercicio del DAI a nivel federal será la homologación de los sistemas electrónicos de solicitudes (INFOMEX) y el lanzamiento del INFOMEX nacional como plataforma que permitirá realizar solicitudes de información a cualquier dependencia o entidad del país a través de un solo portal de Internet.

Finalmente, un reto mayor para el ejercicio del DAI será lograr incorporar cada vez un mayor número de usuarios que conozcan, ejerzan y defiendan su derecho de acceder a la información logrando vincular otros derechos fundamentales como el derecho a la salud, educación, seguridad, etc. De esta manera, se contará con ciudadanos más informados, ejerciendo su DAI con miras hacia una democracia con resultados para la comunidad.

HAGAMOS PÚBLICAS LAS ENCUESTAS, EJERCIENDO EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Durante muchos años, el Gobierno Federal y Estatales han llevado a cabo numerosas encuestas, con diferentes

temáticas como: salud, educación, violencia, trabajo, tecnología, cultura política, etc. Estas encuestas, se han convertido en uno de los instrumentos más importantes de medición para el diseño de políticas públicas por parte del gobierno. Al mismo tiempo, han sido importante herramienta ciudadana al ser uno de los vehículos de la personas para comunicar puntos de vista, opiniones e inquietudes sobre temas relevantes en la agenda pública. Además, las encuestas han constituido una de las fuentes primarias de información para el análisis y la investigación de miles de estudiantes, académicos y gente interesada en temas de coyuntura.

Lamentablemente muchas bases de datos primarias de encuestas no son dominio público. Es decir, si un ciudadano se encuentra interesado en conocer el origen de alguna encuesta o bien, utilizar los datos para investigación, análisis o simplemente curiosidad, no puede hacerlo del todo. En su lugar, tiene que conformarse con acceder a los informes, resúmenes o tabulados básicos que las dependencias ofrecen en sus páginas de internet o bibliotecas.

En este contexto, se decidió ejercer el DAI para gestionar los procesos de acceso a las encuestas, con el objetivo de impulsar el uso público de las encuestas sobre la población elaboradas en México, así como sus fuentes de datos primarias. Es decir, ejerciendo el DAI se pueden obtener las fuentes primarias de las encuestas y, al mismo tiempo, promover el conocimiento y el uso de la información emanada de las encuestas realizadas por dependencias y entidades del gobierno federal y de gobiernos estatales.

Cabe señalar que al realizar lo anterior, podemos cumplir con el segundo objetivo de esta investigación: monitorear al órgano garante del DAI (en este caso el IFAI). Esto, a través de los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, principalmente, utilizando el sistema electrónico de solicitudes INFOMEX.

De esta manera, se puede documentar la actuación del IFAI y determinar si, en este caso específico, representó un apoyo u obstáculo para el ejercicio del DAI y la máxima publicidad de la información.

Sustento jurídico

La Ley Federal de Transparencia marca como eje primordial la máxima publicidad de toda la información que se encuentra en posesión del gobierno. Además, establece como dos de sus objetivos principales el: "proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos" y "transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados". Asimismo, los preceptos establecidos en la Ley Federal de Transparencia, en los artículos 3, fracción III y 40, mencionan que:

1. Se entiende por "documento" entre otros, los estudios y las estadísticas, sin importar su fecha de elaboración, y que pueden estar en cualquier medio, incluido el informático.
2. Cualquier persona puede presentar la solicitud, por diversos medios, así como la modalidad en que prefiere que se le entregue la información.

Además, el artículo 6° de la Constitución, fracciones I, III y V, establece principios que sustentan el objetivo de esta investigación. Al respecto, cabe resaltar:

1. Toda la información en posesión de las entidades y dependencias del gobierno federal es pública y que solo podrá ser reservada por razones de interés público en los términos que fijen las leyes
2. Para la interpretación del derecho de acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad
3. Toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública

4. No es necesario acreditar interés alguno o justificar su utilización
5. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos

Con base en lo anterior, se definió la viabilidad de obtener las fuentes primarias de las encuestas ejerciendo el DAI.

Actividades

Para lograr el objetivo del estudio, se definieron las siguientes actividades:

1. Investigación sobre las encuestas
2. Elaboración de solicitudes de información
3. Seguimiento a las solicitudes de información
4. Asesoría jurídica para interponer recursos de revisión
5. Compilación de encuestas obtenidas y elaboración de informe final

I.- Investigación sobre las encuestas

Como primera actividad se realizó una investigación para determinar qué encuestas podrían ser relevantes para la población: contenidos, responsables de la elaboración, años de realización, formato de presentación, entre otras variables. Al respecto, se determinó solicitar las encuestas elaboradas en México en el periodo comprendido del año 2000 al 2007 relevantes para la investigación sobre género, correspondientes a los sectores de: salud, educación, población, trabajo y desarrollo social (excepto pobreza y discriminación que ya son documentos públicos).

En algunos casos, se encontraron encuestas que son hechas por terceros. Es decir, investigaciones pagadas por alguna dependencia para que un centro de investigación las haga o, bien, encuestas realizadas por convenios de colaboración de dos o más dependencias de gobierno. En este caso, se consideró que no sería un impedimento para

solicitar la información ya que el acceso a la información generada por terceras personas con recursos públicos debe ser garantizado. Todas las instituciones gubernamentales tienen la obligación de hacer pública cualquier información relativa a las personas físicas o morales a quienes entreguen recursos públicos, los montos asignados y los informes que éstas emitan sobre el uso y destino de los fondos. Al ser encuestas realizadas con dinero público cualquier persona puede dar seguimiento a su aplicación y pedir cuenta de dichos recursos.³

II.- Solicitudes de información

Una vez determinadas las encuestas a solicitar, se procedió a redactar las solicitudes de información. Se decidió hacer la misma solicitud por cada encuesta dividida en 6 partes que abarcan desde las bases de datos hasta los documentos relacionados con la elaboración de la encuesta. En todos los casos, se tuvo especial atención en solicitar un formato que permitiera manejar los datos para el análisis y estudio estadístico.

Después de varios ejercicios de redacción se decidió hacer la siguiente solicitud:

Se solicita la siguiente información:

1. Bases de datos primarias completas de la Encuesta Nacional "x".

Se solicita la base de datos que contiene la fuente de datos primaria. No se solicitan los tabulados ya procesados, tampoco se están solicitando publicaciones o textos elaborados con base en la Encuesta, sino la fuente primaria y original de los datos como fueron integrados de los cues-

³ Artículo 12 Ley Federal de Transparencia. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

tionarios originales y que lógicamente son la base para los tabulados y las publicaciones.

Las bases de datos deben entregarse en formato informático, como base de datos con todas las variables y datos emanados de los cuestionarios. Las bases de datos primarias deben entregarse en archivos que puedan ser manejados con paquetería estadística como Stata o SPSS o archivos en formato dbf y deben ser compatibles con el administrador de SQL Server, de tal manera que se permita tanto su acceso general así como su uso, procesamiento informático, análisis, "cruce" de datos y de variables y las diversas funciones para el manejo estadístico de la información y los datos.

Aclaremos que la información en pdf o en formatos codificados que no permite su uso y procesamiento para análisis y estudio estadístico no cumple con esta modalidad.

En caso de que la base de datos contenga información considerada como "datos personales", entendemos, que éstos serán omitidos, y se nos informará sobre cuáles campos fueron omitidos.

2. Cuestionarios utilizados para recoger la información durante el levantamiento de la Encuesta.

Esta información se solicita en ambas modalidades: En versión impresa (copia simple o si es posible, en la impresión original usada, si existen cuestionarios sin utilizar) y en versión electrónica.

3. Guías, lineamientos, instrucciones, manuales, material de capacitación y toda la documentación usada para informar a los encuestadores sobre el uso, interpretación y manejo de cada una de las preguntas del cuestionario y el registro de las respuestas de la Encuesta, de tal manera que el lector pueda interpretar correctamente las variables y los resultados para cada una de las preguntas del cuestionario aplicado.

Esta información se solicita en modalidad electrónica en formatos de uso común para el manejo de textos (Word, pdf o cualquier procesador de textos y/o diseño de textos).

4. Los documentos técnicos que expliquen y sustenten el diseño de la muestra, así como fuentes primarias y documentos técnicos que expliquen y sustenten el manejo estadístico de la información, el manejo de ponderadores y otro tipo de algoritmos para la expansión o precisión de la muestra y para la elaboración de las tablas de resultados para cada una de las variables, así como los documentos que expliquen y fundamenten el nivel de confianza, el margen de error e intervalos de la respuesta y cualquier variación en el nivel de confianza o en el margen de error y de los intervalos de las respuestas, por cualquier circunstancia.

Esta información se solicita en modalidad electrónica en formatos de uso común para el manejo de textos u hojas de datos.

5. Los documentos que contengan la metodología del estudio, el planteamiento de las hipótesis, los temas y el diseño de variables, el diseño de las preguntas y cualquier información de carácter metodológico que permita la comprensión y utilización de los datos de la encuesta con fines de estudio y análisis.

Esta información se solicita en modalidad electrónica en formatos de uso común para el manejo de textos u hojas de datos.

6. Cualquier otro documento relacionado con el diseño de la Encuesta, el desarrollo del proyecto de aplicación y procesamiento de la información de la Encuesta, el diseño de los instrumentos para recoger la información, la aplicación en campo de los cuestionarios y los instrumentos, el procesamiento de los registros de la información reco-

gida en los cuestionarios, la integración de la base de datos. Es decir, documentos que permitan al usuario su comprensión y manejo a fin de realizar análisis y estudios estadísticos con todos los elementos necesarios para la correcta interpretación y manejo de los datos.

Esta información se solicita en modalidad electrónica en formatos de uso común para el manejo de textos u hojas de datos.

Además, debido que varias encuestas formaban parte de convenios o acuerdos entre distintas dependencias, se solicitaron los documentos de:

"Los acuerdos celebrados mediante contratos, convenios, acuerdos de colaboración o de concertación o cualquier otro tipo de instrumento de acuerdos celebrados. Así como sus anexos técnicos y cumplimiento de los mismos".

Sumado a lo anterior, se tuvieron que redirigir varias solicitudes ya que muchas veces se recibió la notificación de que no era competencia de la unidad de enlace.

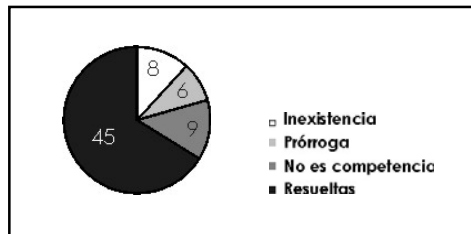
En total, se realizaron 68 solicitudes de información distribuidas de la siguiente forma:

DEPENDENCIA	NÚMERO DE SOLICITUDES
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	37
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	2
Instituto Nacional de Salud Pública	3
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	2
Consejo Nacional de Población	6
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	1
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	7
Instituto Mexicano del Seguro Social	1

DEPENDENCIA	NÚMERO DE SOLICITUDES
Secretaría de Seguridad Pública	1
Secretaría de Economía	1
Secretaría de Salud	3
Secretaría de Desarrollo Social	1
Secretaría de Educación Pública	3

Del total de 68 solicitudes de información, 23 no fueron resueltas de manera satisfactoria resaltando respuestas como "inexistencia de la información", "solicitud de prórroga" o "no es competencia de la unidad de enlace":

La siguiente gráfica muestra lo anterior:



La distribución de las solicitudes no resueltas satisfactoriamente es:

- 8 solicitudes contestaron inexistencia de la información
- 6 solicitudes solicitaron prórroga
- 9 solicitudes argumentaron no ser competencia de la unidad de enlace

Recursos de revisión

De las 23 solicitudes no resueltas satisfactoriamente, 9 fueron contestadas correctamente después de solicitar prórroga. Sin embargo, 14 se convirtieron en recursos de

revisión al no recibir la respuesta que se buscaba. Lo recursos interpuestos fueron distribuidos de la siguiente manera:

DEPENDENCIA	CANTIDAD DE RECURSOS DE REVISIÓN	MOTIVO DEL RECURSO DE REVISIÓN
Consejo Nacional de Población	4	3 sobre no es competencia de la unidad de enlace 1 sobre inexistencia de la información
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	4	No es competencia de la unidad de enlace 1 sobre inexistencia de la información
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	2	No es competencia de la unidad de enlace
Secretaría de Salud	2	Solicitud de prórroga y respuesta final de inexistencia de la información
Secretaría de Educación Pública	1	Solicitud de prórroga y respuesta final de inexistencia de la información
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	1	Inexistencia de la información
Total de recursos de revisión	14	

Resoluciones de los recursos de revisión

Del total de recursos de revisión, 10 fueron resueltos a favor del solicitante. Es decir, en 10 casos se obligó a las dependencia a que realizaran una búsqueda exhaustiva sobre la información y entregaran la misma en un plazo no mayor a diez días hábiles a partir de la fecha de notificación.

Sin embargo, en cuatro casos se desechó el recurso de revisión interpuesto por el solicitante debido que:

1. En tres recursos resultó que efectivamente no era competencia de la unidad de enlace y al final no existía la información.
2. Un recurso se interpuso fuera del tiempo reglamentado para hacerlo (15 días hábiles después de la notificación)

Encuestas que se obtuvieron

Después de hacer varias solicitudes e interponer recursos de revisión se pudo obtener la documentación técnica, metodología, cuestionarios y fuentes de datos primarias de 19 encuestas. La siguiente tabla muestra la relación de encuestas obtenidas a través del DAI:

Id	NOMBRE DE LA ENCUESTA	AÑO	INSTITUCIÓN
1	Encuesta Nacional de Dinámica Familiar	2005	DIF
2	Encuesta Nacional de Familia y vulnerabilidad	2005	DIF
3	Encuesta Nacional de Salud (ENSA)	2000	INSP
4	Encuesta Nacional de Nutrición (ENN)	1999	INSP
5	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva (ENSAR)	2003	SSA
6	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)	1997	CONAPO
7	Encuesta Nacional de la Juventud	2005	IMJ
8	Encuesta Nacional de la Juventud	2000	IMJ
9	Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo (ENECE)	2001	STYPS
10	Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)	2007	INEGI/SCT
11	Encuesta Nacional de Violencia en el Noviazgo	2007	INEGI/IMJ

ID	NOMBRE DE LA ENCUESTA	AÑO	INSTITUCIÓN
12	Encuesta Nacional de Micro-negocios (ENAMIN)	2001	STYPS
13	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005	2005	STPS/INEGI
14	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006	2006	STPS/INEGI
15	Encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares, Estado de México	2007	INEGI
16	Encuesta de línea de base y seguimiento para 25 ciudades del Sistema Urbano Nacional	2003	SEDESOL
17	Encuesta en ciudades mexicanas sobre calidad de vida, competitividad y violencia social	2006	SEDESOL
18	Módulo de Programas Sociales	2006	SEDESOL
19	Encuesta sobre nivel de colocación y permanencia en el empleo (ENCOPE)	2003	STPS/INEGI

Detalle de las encuestas que no se obtuvieron

No se pudo obtener acceso a la documentación técnica, metodología, cuestionarios y fuentes de datos primarias de 7 encuestas. Éstos son los casos y su explicación:

1. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT)

Se solicitó al Instituto Nacional de Salud Pública el 2 de septiembre de 2008, con número de solicitud: 1227000005308 y se entregó a través del portal de internet, la liga para entrar a las bases de datos.

2. Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2002

Solicitada al Consejo Nacional de Prevención de Adicciones (CONADIC) con número de solicitud: 0001200233808, la cual solicitaron una Notificación de Prórroga, y finalmen-

te contestaron sobre la inexistencia de la información; por lo que se solicitó un recurso de revisión que no procedió. Folio 2008004399.

3. Encuesta de Vigilancia y Comportamiento de VIH/Sida, 2005

Se solicitó a la Secretaría de Salud con número de solicitud: 0001200233908, solicitaron una Notificación de Prórroga. Y el 30 de Octubre respondieron "Inexistencia de la información"; por lo que solicitó recurso de revisión que no procedió.

4. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2006

Realizada por el INEGI y CONAPO. Fue solicitada a CONAPO con número de solicitud: 0416000013308. La Unidad de Enlace respondió "No es competencia de la Unidad de Enlace, y remitieron al INEGI fecha 4 de septiembre". Por ello, se solicitó recurso de revisión el día 12 de septiembre 2008, el cual fue dictado improcedente en el expediente 4021/08 con el Ponente: Alonso Gómez Robledo.

Paralelamente, se solicitó al INEGI el convenio con CONAPO para el levantamiento de la encuesta Folio INEGI00038-08. Con fecha 7 Oct. El INEGI envía convenio donde se corrobora sólo participación de la Secretaría de Salud. Pero, se cuenta con informe de la propia Conapo, donde menciona su participación.

Se solicitó al INEGI con número de folio INEGI00117-08 y respondieron que el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) no había terminado de procesarla. Sin embargo, en Diciembre del 2008 se recibió un correo electrónico con el siguiente mensaje:

"Me permito hacer de su conocimiento que los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica

(ENADID) 2006, fueron publicados desde el pasado viernes 5 de diciembre en la Página del CONAPO en Internet: <http://conapo.gob.mx/encuesta/Enadid/>

5. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 1992

Solicitada a CONAPO con número de solicitud: 0416000013508, la respuesta fue "No es competencia de la Unidad de Enlace, remítase al INEGI" fecha 4 de septiembre. Se solicita recurso de revisión 12 de septiembre 2008. El cual fue dictado en el expediente 4023/08, teniendo como ponente a Alonso Lujambio.

6. Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación del Sector Manufacturero (ENESTYC) 2001

De acuerdo a documentos encontrados, esta encuesta fue realizada el INEGI y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Se solicitó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con número de solicitud: 0001400059308, la respuesta de la unidad fue "No es competencia de la Unidad de Enlace, remítase al INEGI" fecha 3 de septiembre 2008. Se solicitó recurso de revisión el día 12 de septiembre 2008, el cual fue tomado con el acuerdo número. 4020/08 a cargo de Jaqueline Peschard.

Se solicitó al INEGI convenio con Secretaría del Trabajo y Previsión Social para el levantamiento de la encuesta con número de Folio INEGI00043-08. Y se obtuvo la respuesta de "Inexistencia de la Información".

Finalmente, se solicitó al INEGI las bases de datos y documentos con número de folio INEGI00089-08 en el que se respondió "Información parcialmente reservada o confidencial", se entregaron los documentos, pero la base de datos será publicada hasta el 10 de abril del 2009.

7. Encuesta Nacional de Competitividad en las Ciudades 2005

Durante la investigación que se hizo para saber la Secretaría o Instituto Responsable de la Encuesta, se encontró con un documento que se titulaba "Índice Nacional de Competitividad en las Ciudades 2005, desarrollado por el CIDE y auspiciado por la Secretaría de Economía, se decidió solicitar a través del INFOMEX (antes SISI) a la Secretaría de Economía dicho estudio, el cual tiene el número de solicitud: 0001000115708

La solicitud se remitió al CIDE y se descubrió que existe una confusión con el nombre pues en realidad la encuesta como tal no existe.

Conclusiones

El DAI es un derecho que permite el ejercicio de otros derechos. Es una herramienta y un activo para ampliar la democracia y mejorar las condiciones de vida de la población. El acceso a la información es una herramienta indispensable para cualquier proceso de incidencia en las políticas públicas y para promover la evaluación ciudadana de las políticas, los programas y los servicios del gobierno a fin de que efectivamente logren sus objetivos declarados y sirvan a la ciudadana, garantizando derechos.⁴

El objetivo de este ejercicio ha sido mostrar que el DAI tiene un uso cotidiano para las personas y, al mismo tiempo, permite conocer información relevante para la toma de decisiones en distintos ámbitos de las políticas públicas. Conocer los datos sobre distintas encuestas relacionadas con derechos fundamentales como la salud, educación, seguridad y vivienda permite "empoderar" al ciudadano dotándolo de información valiosa para su conocimiento y desarrollo. En la medida en que se tengan personas mejor

⁴ Gómez Rogelio y Herrera Christian "Gobierno bajo la lupa" Guía ciudadana para ejercer el Derecho de Acceso a la información. INDESOL-Allianza Cívica 2007.

informadas mejor será la calidad y cantidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Además, con mayor información, la población puede realizar ejercicios de evaluación ciudadana de las políticas sociales para mejorar el desempeño y atención de los programas y servicios públicos como medio para hacer vigente los derechos sociales. Esto, con la finalidad de tener una democracia con resultados para la gente, en particular, para quienes viven en pobreza y exclusión.



Durante el desarrollo del ejercicio se pudo apreciar que cuando se usa el DAI en función de procesos de vigilancia o incidencia en políticas públicas es un proceso gradual que requiere inversión de tiempo para poder lograr el objetivo. Esta búsqueda gradual requiere varias aproximaciones e inclusive acompañamiento de investigación sobre el tema que se quiere investigar.⁵

Dentro del proceso para ejercer el DAI, cabe resaltar la actuación del órgano garante. Al respecto, no se debe perder de vista que los órganos garantes no son el archivo que tiene todos los documentos en posesión del gobierno ni mucho menos el encargado de realizar las solicitudes de información por la población. Por lo tanto, la evaluación sobre la actuación de un órgano garante del DAI debe ser en función de la forma en que éste dicta sentencias cuando existe algún impedimento para entregar la información al solicitante. En el caso de este ejercicio, el IFAI intervino ampliamente resolviendo 14 recursos de revisión. En su mayoría (10 recursos) se privilegió el principio de máxima publicidad otorgando al solicitante los documentos requeridos en un principio. Además, se debe señalar que, el IFAI recopiló todas las pruebas necesarias antes de dictar sentencia alguna y cumplió con los tiem-

⁵ Para mayor información consulte: "Guía para el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información pública" de Gómez Hermosillo, Rogelio y Herrera Meraz, Christian (texto de próxima publicación por el IFAI)

pos que marca la Ley Federal de Transparencia para resolver los recursos de revisión. Asimismo, resulta importante el hecho de que en ningún momento hubo que asistir a la dirección física del instituto para interponer el recurso o aclarar alguna situación. Es decir, todo se puede realizar desde cualquier computadora que tenga conexión a internet.

Finalmente, es importante mencionar que, no sólo se debe utilizar el DAI como una moda o herramienta para que los medios de comunicación y la clase política ventilen sus diferencias. Se trata de ejercer el DAI como un Derecho que potencia otros derechos fundamentales de las personas, como una herramienta que brinda la oportunidad de empoderar a la ciudadanía al brindarle información que necesita para la toma cotidiana de decisiones. Después de todo, el DAI es un derecho que fortalece la democracia por dos vías: inhibe conductas y acciones que atentan contra el interés público y, al mismo tiempo, fortalece al ciudadano al brindarle ni más ni menos que el derecho a saber.



LA CAPACITACIÓN EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A UNIVERSITARIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

*Heric Mota Ramírez**

EL MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES

El Instituto de Transparencia del estado de Aguascalientes (ITEA)

El ITEA es un órgano con autonomía de decisión, presupuestaria y operativa (Art. 42, Ley de Transparencia de Aguascalientes). Existen 89 sujetos obligados (dependencias, entidades, municipios) sobre los que el ITEA tiene jurisdicción.⁶

El ITEA se conforma por tres comisionados que son designados por el legislativo a propuesta del ejecutivo. Además, dentro del organigrama del ITEA se encuentra un secretario ejecutivo, un director de administración y finanzas, un secretario de acuerdos, así como directores de informática, jurídico y de difusión. Al respecto, cabe resaltar el número de hombres y mujeres que integran el Instituto de Transparencia ya que se presenta una diferencia al tener sólo a tres miembros del sexo femenino y ocho del sexo masculino. Sería interesante que un miembro del sexo femenino formara parte del primer nivel de la estructura.

* Investigador Aguascalientes.

⁶ <http://eservicios.aguascalientes.gob.mx/transparencia/transparenciassolicitudes/04ListaEnlaces.aspx> Consulta: 25 mayo 2008

Esta distribución de tareas por puesto, sexo, profesión y fecha de ingreso se muestra en el siguiente cuadro:

FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL ITEA ⁷					
NIVEL	SEXO	NOMBRE	PUESTO	PROFESIÓN	INGRESO AL ITEA
1	H	C.P. Luis Emilio López González	Comisionado Ciudadano Presidente	Contador Público	Octubre 2006
	H	Lic. Jorge Alejandro Doping Zuazo	Comisionado Ciudadano	Lic. Administración	1 Octubre 2006
	H	Lic. Cesar Octavio López Rodríguez	Comisionado Ciudadano	Lic. en Derecho	No específica
2	H	Lic. Enrique Franco Muñoz	Secretario Ejecutivo	Lic. en Derecho	No específica
3	M	C.P. María Magdalena Ramos Robles	Directora de Administración y Finanzas	Contador Público	Enero 2007
	H	Lic. Israel Hernández Contreras	Secretario de Acuerdos	Lic. en Derecho	15 Enero 2007
	H	MCI. José Luis González Córdova	Director Jurídico y Desarrollo Normativo	Lic. en Derecho	Octubre 2006
	H	Ing. Alberto Aguilera Granados	Dirección de Informática	Ing. Informática y sistema	No específica
	M	C.P. Rocio de Santos Velasco	Directora de Difusión	Contador Público	7 Febrero 2007
4	H	Enrique Peralta Gallegos	Notificador	Técnico en Alimentos	No específica
	M	María Elena Vallini Esparza	Secretaría	Carrera Comercial Contador Privado	No específica
Mujeres 3		Hombres	8	Total	11

Presupuesto del ITEA

Dentro del presupuesto del ITEA, cabe resaltar el gasto en sueldos y salarios (más del 70% del total), así como el poco recurso destinado a la promoción y difusión del DAI

⁷ <http://www.itea.org.mx/infopublica/organigrama/organigrama.html>. Consulta: 15 de mayo de 2008.

(menos del 5%). Esto se muestra en los siguientes cuadros sobre el total de presupuesto autorizado y presupuesto ejercido desglosado:

AÑO	TOTAL PRESUPUESTO AUTORIZADO	PRESUPUESTO ANUAL EJERCIDO	%
2007	\$7,000,000.00 ⁸	\$7,645,666.09 ⁹	9.22 % Más
2008	\$ 7,802,000.00 ¹⁰	\$2,102,768.41 ¹¹ (enero-abril)	28.15% Del total

PRESUPUESTO EJERCIDO		2007 ¹²		2008 ENERO-ABRIL	
CLAVE	CONCEPTO	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
1000	Sueldos y Salarios	\$5,391,066.09	77.01%		
2000	Materiales y Suministros	\$ 342,000.00	4.88%		
3000	Servicios Generales		2.43%		
(3100)	(Servicios Básicos)	\$ 170,400.00			
3200	Servicio de Arrendamiento	\$ 253,000.00	3.61%		
3300	Servicios de Capacitación, Asesoría, Informáticos.	\$ 478,800.00	6.84%		
3400	Servicios Comerciales y Bancarios	\$ 44,400.00	0.62%		
3600	Servicios de Difusión e Información	\$ 306,000.00	4.37%	\$49,392.50 ¹³	De total: \$282,278.81
3700	Gastos de Traslado y Viáticos	\$ 516,000.00	7.37%		
3800	Servicios Oficiales	\$ 144,000.00	2.05%		
	TOTAL	\$7,645,666.09	109.18	\$7,802,000.00	

Consulta de pie de página 8, 10-1: mayo 2008

⁸ Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 31 de Diciembre de 2006, Pág. 148

⁹ <http://www.ite.org.mx/infopublica/ingresosobtenidosogenerados/ingresos.html>

¹⁰ Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 31 de Diciembre de 2007, Pág. 182.

¹¹ <http://www.ite.org.mx/infopublica/11presupuestoegresos/presupuestoegresos.html>

¹² <http://www.ite.org.mx/infopublica/11presupuestoegresos/presupuestoegresos.html>

¹³ <http://www.ite.org.mx/infopublica/11presupuestoegresos/presupuestoegresos.html>

Aspectos normativos

La primera Ley de Transparencia del estado de Aguascalientes se aprobó en mayo del año 2006 y entró en vigor en agosto del mismo año. En ese entonces, dicha ley fue considerada como una de las más avanzadas del país. Después de la reforma del Artículo Sexto Constitucional comenzó una discusión estatal sobre la pertinencia de analizar las fortalezas y debilidades de la primera ley a la luz de la reforma al Artículo Sexto Constitucional del mes de julio del año 2007. Es importante mencionar que de este análisis se obtuvo un documento de propuestas de reforma a la ley (2006) que serían retomadas por las autoridades locales para modificar la Ley de Transparencia del estado de Aguascalientes posteriormente.

El siguiente cuadro resume el análisis que se hizo entre la primera Ley de Transparencia de Aguascalientes y lo establecido en el artículo sexto de la Constitución:

No.	TEMA	FORTALEZA	DEBILIDAD	OBSERVACIÓN
1	El carácter público de toda la información gubernamental.	Art. 2, 8 y 9 (I-XXX). Presenta una amplitud y señala la información de oficio que debe publicarse de manera regular y permanente, sin necesidad de realizar alguna solicitud. Para esto se enlista la información que corresponde.	Art. 17 (I-XI) No puede señalarse un carácter público de la información lo suficientemente amplio. El problema se presenta en la información clasificada como reservada bajo un auto-mecanismo del titular de la dependencia.	Es importante que el Instituto de Transparencia cuente con un mecanismo general para llevar un control en la información reservada o confidencial aplicable para todas las dependencias de manera que no se limite el derecho a la información pública.
2	El carácter de excepción de la información reservada y la fijación de criterios no discrecionales, precisos y objetivos, para la clasificación temporal de información reservada.		Art. 17, fracción I-XI. El criterio del titular de la dependencia para definir la información reservada limita por ser una decisión personal (de intereses), a pesar de los casos en que procede como infor-	Es importante el uso de mecanismos que ayuden a evadir el auto criterio para clasificar información bajo carácter reservado o confidencial. No deben olvidarse los intereses meramente personales. Además, el

No.	TEMA	FORTALEZA	DEBILIDAD	OBSERVACIÓN
			mación reservada o confidencial establecida en la Ley de Transparencia.	Instituto es el adecuado para operar y aplicar un mecanismo general.
3	El principio de máxima publicidad como criterio último y mayor para interpretar cualquier duda respecto al ejercicio del DAI.	Art. 8. La publicidad de información pública se establece como algo básico, la cual debe favorecer el principio de máxima publicidad de acuerdo a lo establecido en los textos normativos universales y a los mecanismos internacionales.		La publicación de información pública debe ser permanente y constante de manera en que el público vaya acrecentando el interés y llevando a la práctica su derecho al acceso a la información.
4	El acceso pleno a toda persona sin requisito alguno a la información gubernamental, y la posibilidad de presentar solicitudes y recibir la respuesta por medios electrónicos.	Art. 33, fracción (I-IV) Es una fortaleza que cualquier persona o en su caso su legítimo representante pueda solicitar información, bajo su nombre o de manera anónima, a través de medios electrónicos o por escrito libre dando la opción al peticionario de recibir la respuesta por consulta directa, copias simples, certificadas, medios electrónicos u otro tipo.		En el momento en que se pidan demasiados requisitos al solicitante, se estará limitando su derecho de acceso a la información pública. La multiplicidad de requerimientos (burocráticos) limita, ocasiona pérdida de interés y, además no se permite llevar a la práctica el derecho al acceso a la información pública.
5	El establecimiento de formas de queja y revisión expeditas y sencillas para la ciudadanía y la obligación de los órganos especializados, con autonomía técnica y administrativa de actuar	Art. 56, a 67. Se especifica un proceso de manera clara para la presentación de queja o revisión. Donde se señala el lugar a acudir, la forma de presentación, los plazos para presen-	Al presentar recurso de inconformidad ante el Instituto de Transparencia se expide un requerimiento que obliga subsanar las omisiones presentadas, la limitante es que el solicitante debe presentarse perso-	Sin duda, debe darse a conocer al público que tiene el derecho de quejarse e inconformarse con las autoridades correspondientes, cuando se viola su derecho de acceso a la información pública y cómo aplicarlo.

No.	TEMA	FORTALEZA	DEBILIDAD	OBSERVACIÓN
	como garantes del derecho a favor del solicitante.	tar y recibir las resoluciones.	nalmente para corroborar su nombre y plasmar su firma (art. 60 fracc. IX). El sistema electrónico SISAI presenta diversas fallas por lo que no puede considerarse como eficaz y ni como vía aceptable para presentar quejas.	
6	La autonomía de los órganos de transparencia y acceso a la información respecto al gobernador y los partidos políticos.	Art. 42. Se establece bajo el nombre de Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Aguascalientes, con autonomía de decisión, presupuestaria y operativa, ajena a la intervención del gobernador o de los partidos políticos.		El Instituto de Transparencia no administra, ni opera el sistema electrónico SISAI, sino que aún continúa en manos de la Contraloría del estado. Además, de ser un sistema electrónico calificado de alta calidad ha resultado ser un sistema de fallas constantes y permanentes (en los casos en que se presentan fallas el usuario debe comunicarse a Contraloría del estado para que se resuelva el problema)
7	El acceso permanente a un conjunto amplio de información sobre la gestión de gobierno y sobre el uso de los recursos públicos, sin necesidad de solicitarla.	Art. 3, fracción XI y XII. Art. 9, fracción (I-XXX) Presenta una clasificación de información de oficio actualizada que se debe dar a conocer al público de forma permanente a través de diversos medios.		Los servidores públicos influyen bastante en la práctica al derecho a la información, ya que éstos limitan actuando de manera indiferente, bajo conducta de negación, de desconocimiento, lo que atenta contra el derecho de las personas.
8	La responsabilidad de los servidores públicos de preservar la	Art. Corresponde a una obligación de todo servidor		La responsabilidad que se pide a los servidores públicos no se cumple de acuer-

No.	TEMA	FORTALEZA	DEBILIDAD	OBSERVACIÓN
	documentación y de documentar todo el proceso de decisiones de la gestión pública.	público de documentar fielmente los actos administrativos y conservar todo aquel documento relacionado con los procesos públicos.		do a las expectativas reglamentarias. El automanejo de información permite presentar una imagen distinta a los procesos que se realizan, es más importante por principio contar con una de actitud de transparencia en la forma de pensar y actuar, y esto puede lograrse por medio de promoción, difusión y capacitación que ayuden a la concientización de los servidores públicos.

Primera Ley de Transparencia de Aguascalientes

La primera Ley de Transparencia de Acceso a la Información en el estado de Aguascalientes cumplió con los objetivos de ser considerada como una ley amplia, muy completa y bien estructurada. Estas cualidades, la hicieron una fortaleza ante la promoción, difusión, la capacitación y la formación de una cultura en la transparencia y el ejercicio del DAI para la ciudadanía del estado.

Sin embargo, uno de los puntos que cabe destacar es el establecimiento que se hace en la ley respecto a los mecanismos que se utilizan para la clasificación de la información reservada o confidencial. Al respecto, se deben especificar mejor las causales de reserva ya que se puede hacer uso (en la práctica) de un auto mecanismo del titular de la dependencia pública para negar la información aunque ésta deba ser pública. Sobra decir que el criterio del titular del instituto no es convincente para determinar la categorización de la información reservada o confidencial, ya que intervienen intereses personales.

Además, es necesario ampliar la información pública disponible para la ciudadanía y establecer un mecanismo general que clasifique la información, regulado y aplicado por el propio Instituto de Transparencia como órgano garante del derecho al acceso a la información pública. Sin esto, se crea un vacío que deja a título personal de cada dependencia determinar qué información sí mostrar y cual no.

Esta situación no permite hablar de una amplia transparencia, y mucho menos que ayude al ejercicio del derecho al acceso a la información pública en el estado.

Cambios después de la reforma al artículo sexto Constitucional

Después de la reforma al Artículo Sexto Constitucional sí hubo cambios en la Ley de Transparencia de Aguascalientes. Estos cambios se dieron en Sesión Extraordinaria en el Pleno del Instituto de Transparencia del estado de Aguascalientes y entraron en vigor el 24 de Junio de 2008.

La mayor parte de los cambios fueron dirigidos a la generación, conservación, catalogación y actualización de la información pública generada por los sujetos obligados. Parte de la argumentación para los cambios realizados es que el ejercicio del DAI requiere la mayor apertura de todo tipo de documentos que deben estar disponibles para su consulta y que deben darse a conocer, sin esta información no tendría sentido tal ejercicio.

Los cambios más representativos a la Ley de Transparencia del estado de Aguascalientes fueron los siguientes:

REFORMA
CAPÍTULO II "DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE DEBE SER DIFUNDIDA DE OFICIO"

ANTERIORES	VIGENTES 2008
LINEAMIENTO ¹⁴	DESCRIPCIÓN

Primero	"...los sujetos obligados deberán aplicar para proporcionar de manera clara, veraz, oportuna, regular, permanente y actualizada, la información considerada pública, sin que medie solicitud de información alguna, con el objeto de que esta información se encuentre disponible y al alcance de cualquier persona permitiendo y facilitando un acceso sencillo y expedito"
Segundo	Establece la obligación de los titulares de los sujetos obligados a través de la unidades administrativas (unidades de enlace) a presentar la información pública actualizada a más tardar en "treinta días naturales contados a partir del primer día del mes siguiente a aquel en que se genero la información", en la cual deberá especificarse la última fecha de actualización.
Séptimo	Establece 3 Evaluaciones Cuatrimestrales durante el año a todos los sujetos obligados. Objetivo: Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del capítulo II y de los lineamientos. Aplicación de Evaluaciones Cuatrimestrales: <ul style="list-style-type: none"> • Febrero • Junio • Octubre Vigilancia Permanente a todos los sujetos obligados. Revisiones Aleatorias: Durante el año en cualquier momento y a cualquier sujeto obligado.
Noveno	Especifica el uso de procedimientos administrativos para aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos que no cumplan con la valoración máxima de la información pública de oficio. Cómo se aplicarán requerimientos al sujeto obligado que no cumpla con este lineamiento el cual obliga al titular de la Unidad de Enlace del sujeto a presentar un informe en que justifique el incumplimiento de la publicación de la información que se le solicite. Dicho informe deberá presentarse en 5 días hábiles por el contrario se establecerán las sanciones correspondientes. Para esto nuevamente se solicita el informe con el mismo pla-

¹⁴ Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Núm. 25 Tomo LXXI, pág. 7-9.

ANTERIORES		VIGENTES 2008
LINEAMIENTO		DESCRIPCIÓN
		zo, en caso de negativa el ITEA resolverá en contra del sujeto obligado, por el contrario una vez entregado se evalúa y se determina la resolución.
	Décimo	Se deroga
Art. 9 Frac. IV. "Las metas y objetivos de los sujetos obligados por esta Ley de conformidad con sus programas operativos"	Décimo segundo	Para la aplicación Art. 9 fracción IV: "...los sujetos obligados deberán publicar sus programas operativos, en el que se hará la relación de cada actividad contenida en dicho programa con la meta y/u objetivo, que se medirá con base en la fecha (s) y/o criterios de emisión (porcentajes, montos, etc.)" Además, al realizar la actualización de la información deberá conservar la misma estructura del documento publicado.
Art. 9 Frac. X "La información respecto a los ingresos obtenidos o generados en el ejercicio de la función pública contemplada en la Ley de Ingresos"		Para la aplicación Art. 9 Fracción X: Se agrega: 1. "Los ingresos obtenidos: Son las participaciones, transferencias, subsidios y todos los demás ingresos análogos que no son ingresos generados"
Art. 9 Frac. XI "La información sobre el presupuesto de egresos asignado, así como los informes sobre su aplicación"		Para la aplicación Art. 9 Fracción XI Se agrega: El presupuesto deberá presentarse de forma desglosada mínimo por capítulos para la exposición de informes que especifique su forma de uso.
Art. 9 frac. XX "Índices y catálogo de clasificación de la información, elaborados por las unidades administrativas"		Se menciona que para cumplir con el art. 9 frac. XX se deberán acatar las normas respecto a la forma de clasificación, catalogación y de conservación de los archivos de cada uno de los sujetos obligados de acuerdo a los lineamientos ya establecidos.
Art. 9 Frac. XXIV. "Información relativa a los montos recibidos por concepto de multas, recargos, cuotas..."		No existe ningún pronunciamiento ya que no es necesario.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la reforma a la Ley de Transparencia de Aguascalientes se concentró en la creación, la conservación, el registro, la

no alteración, la catalogación y la actualización permanente de la información pública generada por los órganos de gobierno.

Resulta importante ofrecer información a la ciudadanía sin que medie una solicitud de por medio. Esto debería de mostrar resultados ligados con un mayor aumento del ejercicio del derecho al acceso a la información pública, lo que depende en buena parte del incremento de confianza en la población.

Sin embargo, la funcionalidad que puede tener esta reforma no depende de la buena voluntad; ya que debe tomarse en cuenta que es un bajo porcentaje de la sociedad de Aguascalientes que conoce su derecho de solicitar información pública, que sabe cómo ejercerlo y que conoce los beneficios que tiene para su vida cotidiana.

Un mayor sentido sobre el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas por parte del gobierno, no depende solo de masivas difusiones o promociones, sino de la formación continua de la sociedad por medio de los centros educativos desde una temprana edad. Es un proceso que dará apertura y forma una mejor democracia para el país.

Como retos pendientes existe la incorporación de los nuevos sujetos obligados a la Ley como los partidos políticos, sindicatos y todo aquel ente que reciba recursos públicos; así como la capacidad de sanción por parte del Instituto al momento del incumplimiento de la norma y la implementación del sistema de solicitudes electrónicas INFOMEX como mecanismo para facilitar el ejercicio del DAI para la población. Además, sin lugar a dudas, el mayor reto es despertar el interés de la ciudadanía de Aguascalientes por hacer suyo el DAI con ejemplos que vinculen problemas cotidianos resueltos por el acceso a la información pública.

LA CAPACITACIÓN EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A UNIVERSITARIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Como órgano autónomo y garante el Instituto de Transparencia del estado de Aguascalientes tiene la obligación de hacer cumplir la Ley de Transparencia y proteger el derecho de acceso a la información pública.

Entre las funciones del Instituto se encuentra el promover, difundir, orientar y capacitar al público en general en el derecho de acceso a la información; como parte medular del sistema político del estado y del país.

El hecho de que el ciudadano se entere que posee el derecho de acceder a información generada de cualquier dependencia que maneje recursos públicos y de que se le diga que puede ejercerlo a través de los medios de comunicación, no es suficiente. No se pueden visualizar resultados a corto plazo, ni con amplitud y mucho menos con un efecto de participación por parte de los ciudadanos si el Instituto no tiene claro como objetivo el promover la participación ciudadana, ya que ésta es el término que debe de prevalecer en un gobierno democrático, siendo una vía de suma importancia para los cambios sociales.

Al respecto, resulta interesante conocer los resultados que ha logrado el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes desde que inicia operaciones y en especial sobre los logros obtenidos por las capacitaciones que ha impartido a universitarios de las distintas universidades públicas y privadas del Estado. Se ha elegido la población universitaria debido que es un sector social preponderante que origina cambios en la estructura social, como efecto multiplicador y con amplio fruto para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

Se considera que los universitarios deben ser base funda-

mental para dar amplitud al ejercicio del derecho al acceso a la información pública en el resto de la población, los cuales pueden llegar a una infinidad de sectores sociales a los que pertenecen y se haga saber la importancia que tiene el conocer, ejercer y defender un derecho tan importante en la vida política de la sociedad, siendo en la circunscripción territorial más pequeña. Capacitar a los universitarios puede provocar un efecto multiplicador que provoque la difusión del conocimiento y el ejercicio del DAI entre otros sectores de la población.

Además, según datos del INEGI, en pocos años será predominante la población joven en nuestro país, por lo que es imprescindible la creación y la transformación de su realidad, sobre todo entrar a nuevas fases de cambios y una de éstas es el tema de la transparencia y la rendición de cuentas como una nueva etapa.

En este sentido, las preguntas que intentan resolver este estudio de caso son:

¿Existe un programa de trabajo y objetivos claros y medibles en cada una de las capacitaciones a universitarios del ITEA a jóvenes de Aguascalientes? ¿Se ha logrado que las capacitaciones produzcan un incremento en la participación de los jóvenes de manera que se interesen y se den cuenta de lo importante que es conocer, informarse y el ejercer el DAI?

Al respecto, es importante señalar que, las capacitaciones a universitarios en el Estado se han enfocado a la zona urbana del municipio de Aguascalientes con las universidades públicas y privadas que tienen ya un convenio de colaboración. Las capacitaciones que el Instituto de Transparencia ha ofrecido desde el 29 de enero del 2007 al 31 de diciembre de 2008 han beneficiado cerca de 1790 universitarios. Esto muestra un número pequeño a dos años de operaciones si se toma en cuenta como referencia

que tan solo la Universidad Autónoma de Aguascalientes tienen como matrícula escolar alrededor de 13 000 alumnos. Además es importante mencionar que en el Estado de Aguascalientes existen (tan solo en las principales universidades) más de 26 000 alumnos. Esto se ve en el siguiente cuadro:

POBLACIÓN UNIVERSITARIA		
No.	Universidad	Alumnos
1	Universidad Autónoma de Aguascalientes	13,000
2	Universidad Panamericana campus Bonaterra	2,000
3	Universidad del Valle de México	1,500
4	Universidad Cuauhtémoc	1,300
5	Universidad La Concordia	4,600
6	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ags.	1,100
7	Universidad Politécnica de Aguascalientes	1,200
8	UNEA	350
9	Universidad Interamericana de Desarrollo (UNID)	450
	Total	26,000

Durante el primer año de ejercicio se benefició a 850 universitarios y en el año de 2008 a un total de 940, no se puede hablar de un avance considerable. Es importante confrontar estas cifras con el incremento de participación de los universitarios al ejercer su derecho por medio del sistema electrónico (SISAI, ver información de estadísticas de usuarios). Información que el propio Instituto de Transparencia del Estado no tiene en posesión debido a que no opera el sistema electrónico (SISAI), lamentable-

mente este hecho no permite describir al Instituto de Transparencia como órgano autónomo, ya que el sistema se encuentra en manos de la Contraloría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes.

¿A qué jóvenes se capacita?

A través de una solicitud de información, se pudo conocer que no existe un criterio o programa de trabajo para determinar a que alumnos se capacitan, de que forma ni mucho menos en que escuelas. Resaltaron las capacitaciones a estudios de Derecho con un 60%. Esto nos lleva a señalar que para capacitar no es necesario contar con público que conozca de leyes, si fuera el caso el ejercicio del derecho al acceso a la información sería específico sólo para concedores de marcos legales.

Por todo lo anterior, se procedió a realizar solicitudes de información para conocer a fondo las respuestas del Instituto respecto a las capacitaciones que ofrece a los jóvenes de Aguascalientes. Estas son algunas de las solicitudes realizadas:

- a) Número de capacitaciones durante los años 2007 y 2008, desglosadas por escuelas, carreras y objetivo de la capacitación. Además del programa de trabajo de cada capacitación.
- b) Convenios de trabajo del ITEA con las universidades públicas y privadas
- c) Estadísticas sobre el número de solicitudes recibidas por tipo de usuario, educación, sexo y edad.
- d) Costo de las capacitaciones impartidas desglosado por capacitación, lugar, fecha y programa de la capacitación.

Análisis de las respuestas

El análisis de las respuestas obtenidas muestra bastan-

tes irregularidades en el proceso de capacitación que tiene el ITEA. En primer lugar, presenta una falta de objetivos claros en cada capacitación así como una supuesta inexistencia de la información sobre los programas de trabajo. Se realizó una misma solicitud al ITEA y a las universidades pidiendo el número de capacitaciones sobre el DAI impartidos por el ITEA. Cabe resaltar que en algunos casos, mientras que el ITEA contestaba que sí existían capacitaciones, las universidades contestaban lo contrario. O bien, el ITEA contestaba un número distinto de capacitaciones que la universidad sostenía.

Sobre las peticiones del programa de trabajo de las capacitaciones se hizo la siguiente solicitud:

Se solicita:

"El programa de trabajo (contenido) 2007, 2008 y 2009 realizado por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y el Instituto de Transparencia para cumplir lo establecido en las cláusulas primera y cuarta inciso A del Convenio firmado entre ambas instituciones. Referido a las capacitaciones de los universitarios y la promoción y difusión del ejercicio del derecho al acceso a la información. Así como la descripción de qué tipo de evento se realizó por el Instituto de Transparencia en las instalaciones de la Universidad el día 26 de marzo de 2007. En caso de haber sido alguna conferencia o taller, que tema se abordó y cuál fue la asistencia de universitarios."

Respuesta:

"Esta unidad de enlace no tiene ninguna información de los programas de trabajo 2007, 2008 y 2009"

Sobre los convenios de trabajo se obtuvo la siguiente tabla:

NÚM.	S.O./ENTIDAD/ORGANISMO	FECHA DE FIRMA	OBJETO
1	Universidad Bonaterra-Panamericana	29/mayo/2007	-Capacitación -Promoción en foros -Difusión con propaganda del ITEA
2	Universidad La Concordia	08/junio/2007	Términos idénticos
3	Universidad Politécnica de Aguascalientes	25/septiembre/07	Términos idénticos
4	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Ags.	09/octubre/2007	Términos idénticos
5	Universidad del Valle de México-Campus Ags.	16/octubre/2007	Términos idénticos
6	Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes	17/octubre/2007	Cooperación para el cobro de multas
7	Universidad Autónoma de Aguascalientes.	25/octubre/2007	-Capacitación -Promoción en foros -Difusión con propaganda del ITEA
8	Instituto Estatal Electoral	22/enero/2008	Términos idénticos
9	Partido Convergencia	05/febrero/2008	Términos idénticos
10	Universidad de Estudios Avanzados	27/febrero/2008	Términos idénticos
11	Universidad del Tercer Milenio	04/agosto/2008	Términos idénticos
12	Instituto de la Juventud del Estado de Aguascalientes	08/octubre/2008	Términos idénticos
13	Comisión Estatal de Derechos Humanos Aguascalientes	24/octubre/2008	Términos idénticos idénticos

Fuente:http://www.itea.org.mx/art9/25_firmaconvenios/fraccion_XXV_TABLA_DE_CONVENIOS_Celebrados.pdf, Consultado: 12 de febrero de 2009.

Finalmente, sobre las estadísticas de los usuarios del DAI en el estado, se hizo la siguiente solicitud:

"Solicito las estadísticas que muestren el tipo de usuario (académico, periodista, etc.) que hace uso del sistema SISA para hacer valer su derecho al acceso a la información, desde que entra en funciones el sistema electrónico (1 de agosto de 2006) hasta la fecha actual..."

A esto, respondió el Instituto: "*Que el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes no genera, produce o administra la información que se solicita, por no ser dicho sistema propiedad de este Instituto, por lo que de conformidad con el artículo 34 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes la presente solicitud se reasigna a la Unidad de Enlace de la Contraloría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, por ser la encargada de las estadísticas que genera el sistema de solicitudes de acceso a la información (SISAI) al ser el titular del proyecto "Aguascalientes por la Transparencia".*

Una vez reasignada la solicitud a la Unidad de Enlace de la Contraloría General del Estado responde lo siguiente: "*Atendiendo a que la información que solicita no es creada, administrada, ni obra en poder de la Unidad de Enlace de la Contraloría General del Estado, ya que la información que resguarda esta Unidad de Enlace es sólo la referente a las solicitudes de información que le son formuladas a la Contraloría General del Estado, luego entonces, la Dependencia competente para dar contestación a dicha solicitud lo es el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, en virtud de que, dicho Instituto es el encargado de llevar a cabo la integración de las solicitudes de información según lo dispuesto por el artículo 48 y 50 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de Aguascalientes...*"

Por lo anterior, se decide presentar Recurso de Inconformidad ante el Instituto de Transparencia en contra de la Secretaría de Gestión e Innovación por limitar y negar el acceso a la información de acuerdo a lo establecido en el artículo 39, 56 y 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.

En respuesta al recurso de inconformidad se declaró que la solicitud reasignada a la Secretaría de Gestión e Inno-

vacación fue contestada en fecha a través del sistema electrónico SISAI. El alegato fue de que la notificación debía llegar al correo electrónico señalado y que además en el historial de la solicitud inicial no existía información alguna. Sin duda, representa una mala actuación del ITEA al ser él mismo quien complicó el acceso a la información alargando el proceso y sin resolver satisfactoriamente.

Análisis de la actuación del ITEA

Conocer el marco legal de transparencia es importante, pero no se debe dejar a un lado la importancia de que el ciudadano debe intervenir en la sociedad mediante una sensibilización de la ciudadanía al poder que te da al obtener información, eso es señalar cómo se ejerce el DAI y la importancia de éste. La pregunta que surge al analizar las respuestas es ¿cada uno de los eventos realizados por el Instituto han sido realmente capacitaciones o solo espacios de información, ceremonias o actos cívicos?

A esta pregunta sorprende la actuación del Instituto de Transparencia al negar la información de los contenidos de los temas ofrecidos en cada una de las capacitaciones, una vez que la misma solicitud había sido completada con la información de más requerimientos. Interpuesto el Recurso de Inconformidad ante la Unidad de Enlace del propio Instituto de Transparencia fue resuelto a favor.

Además, sorprende el hecho de que no tengan estadísticas sobre el tipo de usuarios que se encuentra ejerciendo el DAI en Aguascalientes. El hecho de que el sistema de solicitudes depende de otra instancia (la cual tampoco tiene la información) vulnera la autonomía del instituto y complica el ejercicio del DAI para la población.

Con base en los resultados obtenidos anteriormente, se han redactado algunas recomendaciones para mejorar el desempeño del órgano garante del DAI:

- Contar con un programa establecido de capacitación y una lista de requerimientos necesarios para determinar el público al que será aplicada. Asimismo, sistematizar experiencias para contar con la información clara y completa de los capacitados como lugar, fecha, contenidos del programa, listas de asistencia y materiales probatorios como video o fotografías y seguimiento.
- Establecer indicadores claros para medir resultados de capacitaciones y así actualizar materiales y métodos aplicados en base a resultados.

Es importante contar con mecanismos que permitan medir el impacto que logran las capacitaciones a universitarios para conocer si se están inmiscuyendo cada vez más en los asuntos públicos con miras de ser parte fundamental en el cambio de prácticas administrativas. Mecanismos con los que aún no cuenta el Instituto de Transparencia, ya que a la fecha no se han elaborado algunas encuestas o sondeos u otra forma o parámetros medibles.

El que no tenga un mecanismo de medición que permita medir el impacto de las capacitaciones se justifica como requerimiento improcedente de conformidad con el artículo 38 de la ley de transparencia.

- Invertir un porcentaje de gasto del Instituto más alto en capacitación ya que actualmente no existe presupuesto determinado.
- Establecer metodología socio-afectiva más actualizada para las capacitaciones, donde nos muestre horario, actividad, objetivo, cantidad de personas a trabajar, etc. Todo de una manera clara y sustancial. Materiales elaborados por reconocidos expertos y aplicados por personal capacitado.
- El Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes no opera el sistema electrónico SISAI, por lo tanto no cuenta con ninguna información al res-

pecto. Y que da en duda su autonomía por que no le corresponde administrar y operar tal sistema como órgano garante del derecho al acceso a la información pública.

Es importante reconocer que han existido grandes avances en materia de transparencia en el estado de Aguascalientes durante los últimos años. Uno de ellos, sin duda, es haber conformado el Instituto de Transparencia estatal. Sin embargo, esto no es factor suficiente si la ciudadanía no comienza a ejercer el DAI en su vida cotidiana. Es importante que la población conozca casos concretos en donde el acceso a la información ha servido para mejorar las condiciones de vida, destapar casos de corrupción, incidir en políticas públicas y conocer que acciones realiza su gobierno. De esta manera, se tendrá una ciudadanía mejor informada y con mayores herramientas para tomar decisiones.





EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO DE COAHUILA.

LOS CASOS DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA "IEPC", LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO, LA SECRETARÍA DE SALUD DEL ESTADO Y EL INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN "ICAI"

*Manuela Herrera Rodríguez**

EL MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO DE COAHUILA



El Instituto Coahuilense de Acceso a la Información y la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado

El Instituto Coahuilense de Acceso a la información (ICAI) está conformado por tres comisionados que son elegidos por convocatoria pública y examen de conocimientos sobre el tema. Estos duran 7 años en el cargo sin posibilidad de reelección.

La legislación de Coahuila sobre el Derecho de Acceso a la Información pública se integró por Reforma Constitucional, Ley de Acceso a la Información Pública del Estado, Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) y la Ley de Archivos, faltando la ley sobre datos personales, y con algunas insuficiencias y limitaciones de la Ley de Acceso a la información Pública.

Las dificultades que han encontrado los coahuilenses para ejercer el Derecho de Acceso a la Información (DAI), y por

* Directora del Centro de Educación Cívica para la Promoción de la Participación Ciudadana AC, Coahuila.



lo tanto la legislación para su aplicación, podemos resumirlas en lo siguiente:

La cultura histórica de los funcionarios públicos en nuestro país, cuya práctica ha sido la opacidad, la falta de apertura y la discrecionalidad en el uso patrimonial de los recursos y la información pública. Dichos funcionarios recurren a prácticas burocráticas para negar la información, alargar los plazos de respuesta, reformar algunas leyes, crear reglamentos irregulares y hasta presentar controversias constitucionales que han llegado a la Suprema Corte y, en los últimos meses, incluso, a declarar la inexistencia de la información.

Por su parte, el Tribunal Constitucional del Poder Judicial del Estado ha actuado negativamente sobre el DAI, emitiendo resoluciones que han restado facultades al ICAI como órgano garante, resolviendo que no podía revocar acuerdos de reserva y de realizar los requerimientos que establece el artículo 47 de la Ley de Acceso a la Información Pública en beneficio del solicitante.

El ICAI, ha tenido un proceso de menos a más favorable al DAI pero con conflictos internos, agravados por reformas que afectaron la presidencia de su Consejo General y que en momentos lo han debilitado.

Las Reformas aprobadas en los años 2006 y 2007, en general han tenido consecuencias negativas y sólo la reforma al artículo 40 de la Ley de Acceso vino a fortalecer el DAI, ya que suprimió la firma autógrafa que se establecía como requisito al presentar las solicitudes por lo cual no se podían hacer por internet, la reforma comenzó a aplicarse el 15 de febrero de 2008 con el **Infocoahuila**.

El documento amplio, contiene un análisis más completo de las fortalezas y limitaciones de la legislación según los indicadores que fueron proporcionados para el efecto, aquí sólo enfatizamos lo siguiente:

Fortalezas

A nivel conceptual la legislación es fuerte en el contenido constitucional y en la propia ley se recogen los principios y los criterios universales del derecho de acceso a la información; sobre la autonomía del órgano garante que es constitucional y está considerado como autoridad rectora en la materia; también que toda la información gubernamental es pública; el carácter de excepción de la información reservada por razones temporales de interés público en sentido estricto. La interpretación constitucional más favorable del principio de máxima publicidad, 19 conceptos de información considerada como mínima, y otros especiales que obligatoriamente deben publicitar las entidades públicas como información de oficio; la responsabilidad de los servidores públicos de preservar la documentación y de documentar todo el proceso de toma de decisiones de la gestión pública, definiendo como autoridad al ICAI y como sujetos obligados a los tres poderes, los dos niveles de gobierno, los organismos autónomos, los partidos políticos y responsabiliza al ICAI a elaborar el Programa de la Cultura de Transparencia Informativa.

Limitaciones

No facultaba explícitamente al ICAI para revocar acuerdos de reserva ni conocer la información clasificada, contenía demasiadas causales de reserva y algunas discutibles como *por el interés del estado*, el Sistema de Medios de Impugnación era sumamente burocrático y no se podían presentar los recursos por internet, además no establecía sanciones, procedimiento ni autoridad que las aplicara.

Afortunadamente las limitaciones de esa ley, fueron subsanadas en lo general, con la nueva ley que fue aprobada por unanimidad de todas las fracciones del Congreso del Estado y entró en vigor el 1º de diciembre del año 2008. A continuación una tabla que contiene el resumen de evaluación en base a los indicadores proporcionados para el efecto.

Resumen

A nivel conceptual la legislación es fuerte en el contenido constitucional y en la propia ley se contienen los **principios** y los **criterios universales** del derecho de acceso a la información, así como sobre la **autonomía del órgano garante** que es constitucional y está considerado como autoridad rectora en la materia, sin embargo, en lo concreto para el ejercicio del derecho, es deficiente en aspectos muy importantes como los siguientes:

- **No faculta expresamente al ICAI** para revocar acuerdos de reserva ni conocer la información clasificada
- **Sus resoluciones no son plenamente vinculantes e inatacables**
- **Contiene demasiadas causales de reserva** y algunas discutibles como por el interés del estado.
- **El Sistema de Medios de Impugnación es sumamente burocrático** y no se pueden presentar por internet los recursos
- **No señala sanciones**, procedimiento ni autoridad que las aplique
- **Falta legislar sobre Datos Personales**

INDICADORES	LEGISLACIÓN	CONCLUSIÓN
1. El carácter público de toda la información gubernamental.	LAIP artículo 5, Catálogo de Denominaciones: Fracción IV.- Información pública. "Todo registro, archivo o cualquier dato que se recopile, mantenga, procese o se encuentre en poder de las entidades públicas a que se refiere esta ley, con excepción de la información que contenga	Consideramos que se puede deducir de la definición de la información pública en su catálogo de denominaciones, que toda la información gubernamental es pública

INDICADORES	LEGISLACIÓN	CONCLUSIÓN
	datos personales que se registrá por la ley de la materia."	
2. El carácter de excepción de la información reservada y la fijación de criterios no discrecionales, precisos y objetivos, para la clasificación temporal de información reservada.	Constitución Política artículo 7. Fracción III Artículos 4, fracción III, 5 Fracción V, 12 y Título Quinto artículos del 56 al 66	Es claro el carácter de excepción de la información reservada por razones temporales de interés público en sentido estricto, pero demasiadas y con algunas causales de reserva muy discutibles como por el interés del estado.
3. El principio de máxima publicidad como criterio último y mayor para interpretar cualquier duda respecto al ejercicio del DAI	Constitución Política Artículo 7. Fracción III, LAIP Artículo 4, fracción III	Constitución y ley establecen como principio la interpretación constitucional más favorable del principio de máxima publicidad
4. El acceso pleno a toda persona sin requisito alguno a la información gubernamental, y la posibilidad de presentar solicitudes y recibir la respuesta por medios electrónicos.	LAIP artículos 5, 7, 8, 9, 33 y 40	No obstante que el articulado incluye principios de garantía para el acceso libre, el artículo 40 señala requisitos como la firma autógrafa que se reformó para acceder por internet, pero se conserva para las solicitudes en forma personal
5. El establecimiento de formas de queja y revisión expeditas y sencillas para la ciudadanía y la obligación de los órganos especializados, con autonomía técnica y administrativa de actuar como garantes del derecho a favor del solicitante.	Sistema de medios de Impugnación, artículos del 49 al 55,	Sistema burocrático: 1º Recurso de Reconsideración ante la misma entidad que negó la información, posterior se puede presentar al ICAI el Recurso de Protección del DAI pero exige presentar agravios y fundamentos y al ICAI no le señala capacidad para revocar acuerdos de reserva.
6. La autonomía de los órganos garantes del DAI y la transparencia	Constitución Política Artículo 7. fracción VII, 1, 2, y 3, Ley del Instituto artículos del 5 al 21.	Se le reconoce plena autonomía constitucional como autoridad rectora en la materia.
7. El acceso permanente a un conjunto amplio de información sobre la gestión de gobierno y sobre el uso de los recursos públicos, sin necesidad de solicitarla.	LAIP, artículos 24 fracciones I a VI, 25, 26 y 27	19 conceptos de información considerada como mínima, y otros especiales que obligatoriamente deben publicar las entidades públicas
8. La responsabilidad de los servidores públicos de	Constitución Política artículo 7 fracción VI,	La Constitución señala: La administración, conservación y

INDICADORES	LEGISLACIÓN	CONCLUSIÓN
preservar la documentación y de documentar todo el proceso de toma de decisiones de la gestión pública	LAIP, artículos 31, 32, 35 y 38	preservación de la documentación pública que produzcan, LAIP: quienes administren, manejen, archiven o conserven información pública, serán responsables de documentarla y el levantamiento de una minuta de toda sesión pública, falta precisar que todo el proceso de decisiones de la gestión pública debe documentarse
9. La constitucionalidad del derecho.	Constitución Política artículo 7º fracciones I a la VII	Importante que se incluyó el DAI en la Constitución con principios como: <i>"el acceso libre, gratuito, sencillo, antiformal, eficaz, pronto y expedito a la información, la interpretación constitucional más favorable del principio de publicidad, la obligación de transparencia del Poder Público y la constitución de un organismo autónomo como autoridad constitucional en la materia,</i>
10. El carácter vinculatorio	LAIP: Artículo 5º. El Catálogo de Denominación. III. Entidad (es) pública (s).	Aplica como sujetos obligados y como autoridad el ICAI para los tres poderes, los dos niveles de gobierno, los organismos autónomos LOS PARTIDOS POLÍTICOS y toda persona que acceda a recursos públicos.
11. Promoción de la Cultura de la transparencia	LAIO. Artículos del 14 al 19.	Obliga al ICAI a elaborar el Programa de la Cultura de Transparencia Informativa

Entrevistas a consejeros del "ICAI" y diputados locales de los partidos PAN, PRD y PRI

Parte importante del análisis del ICAI y el marco legal fueron las entrevistas realizadas a funcionarios públicos relacionados con el ejercicio del DAI en Coahuila. Para la realización de las entrevistas a consejeros y diputados, contamos con el cuestionario elaborado previamente para el efecto. Por

lo cual solicitamos por escrito a cada uno, consejeros y/o diputados, la entrevista, entregado una carta conteniendo los objetivos del proyecto, durante las entrevistas entregamos también un resumen del contenido del mismo y, solicitamos sus respuestas, a lo cual accedieron de buena manera, pero señalaron tiempo para analizar el tema, ya que en general los diputados desconocen a fondo la ley, en el caso de los consejeros para responderlo como Consejo, en esa forma realizamos varias entrevistas según lo siguiente:

El 23 de abril, la reunión con el Consejo General del ICAI donde presentamos la información sobre el "*Monitoreo Ciudadano de Instituciones Públicas de Acceso a la Información en México*" y entregamos el cuestionario respectivo, posteriormente, tuvimos cinco entrevistas con el Consejero Manuel Gil para tratar sobre los temas del taller donde fue ponente, la programación de foros que al final no se realizaron, el contenido y la estrategia para la iniciativa de ley y el análisis de la nueva de ley.

Dos entrevistas con el diputado Jorge Rosales del PAN, quien posteriormente nos envió por escrito las respuestas al cuestionario. Una entrevista con el diputado Genaro Fuantos del PRD quien no entregó las respuestas. Pudimos obtener una entrevista con el Oficial Mayor y el Director del Jurídico en representación del presidente del Congreso del Estado, todos miembros del PRI, quienes se distinguieron en la respuesta al Cuestionario, elaboradas por el Director del Jurídico y firmadas por el Diputado Horacio del Bosque Presidente del Congreso, también entregado posteriormente. Asistimos a dos sesiones del Pleno del Congreso en las cuales fue aprobada la nueva Ley de Acceso a la Información.

Análisis de las respuestas al cuestionario por diputados y consejeros

Las respuestas del diputado del PAN, si bien señala cues-

tiones positivas del contenido de la ley y sobre el ICAI, expone deficiencias y limitaciones, de lo que se deduce una opinión más objetiva y sustentada en la realidad, ya que el diputado ha presentado solicitudes de acceso y seguido los tardados procesos para obtener la información incluyendo la tramitación de los recursos, igualmente su partido desde un año atrás había presentado propuestas de reforma, pero fueron congeladas.

Por su parte el PRI expresa una opinión muy positiva de la ley en lo general y muy puntual sobre las limitaciones, sus respuestas son formales y parten de lo escrito, la ley y los informes. No se advierte un contacto con la realidad del ejercicio del derecho de acceso a la información; sobre la reforma, su partido fue el autor de las reformas negativas que habíamos padecido; sobre la nueva ley, prácticamente no intervino en su contenido ya que fue elaborada por los consejeros del ICAI, presentada por el Ejecutivo y el Consejo General del ICAI con su acuerdo como grupo parlamentario y aprobada por unanimidad de todos los partidos.

Sobre las respuestas del Consejo General del ICAI

Sus respuestas son amplias, sustentadas y reveladoras de las fortalezas y las limitaciones que contenía la ley que ya fue abrogada, la información sobre su responsabilidades en difundirla, actividades educativas por la cultura de la transparencia y de información son verdaderas, en la explicación sobre el contenido de la nueva ley se revela realmente como su autor.

Cambios después de la reforma al artículo sexto Constitucional

Nueva Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

La nueva Ley de Acceso a la Información Pública y Pro-

tección de Datos Personales fue la mejor forma en que el Estado de Coahuila dio cumplimiento a la responsabilidad de todos los estados de la Federación de adecuar su legislación en materia de acceso a la información, a la reforma del artículo 6° constitucional federal que estableció los mínimos generales que deben garantizar las leyes en esta materia.

Lo anterior, porque además de que la nueva ley mejora incluso el lenguaje de la ley anterior (que podía calificarse de farragoso, resultando muy poco accesible para el ciudadano común), pues contiene un lenguaje claro y sencillo, pero sobre todo, cumple con lo dispuesto por el 6° Constitucional y atiende los temas señalados como deficiencias o limitaciones.

Consideramos un éxito la estrategia que se siguió para lograr la aprobación de la nueva ley. En la entrevista que sostuvimos con el Oficial Mayor y el Director de Asuntos Jurídicos del Congreso del Estado, nos quedó muy claro que la fracción del PRI que es la mayoritaria, no tenía una propuesta de ley y el tiempo avanzaba, estábamos en mayo, el período legislativo terminaba en junio y el límite era el 20 de julio para hacer las adecuaciones, ambos funcionarios nos insistieron si habíamos hablado con el Consejo General del ICAI y si éste tendría alguna propuesta y enfatizaban que el Congreso le había dado capacidad de iniciar leyes, por lo que tenía la responsabilidad de presentar una propuesta.

Se lo hicimos saber al Consejo General, éste a su vez venía ya trabajando con una propuesta completa de ley, que en principio nos dijo había calculado llevarla a foros públicos en el estado, pero en vista del escaso margen de tiempo atinadamente decidieron invitar al Ejecutivo para apoyar la iniciativa, éste aceptó porque tampoco había elaborado una propia. Fue así como se presentó la iniciativa de ley con la firma de las dos autoridades y el 17 de

junio fue aprobada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios. A continuación presentamos un resumen con los contenidos que se relacionan con los mínimos del 6º constitucional federal y los que atienden las principales limitaciones que contenía la ley anterior.

RESUMEN DE LA NUEVA LEY EN RELACIÓN AL 6º CONSTITUCIONAL	
6º CONSTITUCIONAL	NUEVA LEY
I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.	<p>Artículo 4.- Toda la información en posesión de un sujeto obligado es pública, en los términos de esta ley, excepto aquella que sea considerada como confidencial. Las personas tendrán acceso a ella en los términos y condiciones que establece a esta ley.</p> <p>Artículo 5.- Los servidores públicos responsables de la aplicación de esta ley deberán de interpretarla bajo el principio de máxima publicidad.</p>
II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.	<p>CAPÍTULO SEXTO LOS DATOS PERSONALES, artículos 47 al 84 Artículo 47.- Los sujetos obligados, al tratar los sistemas de datos personales, deberán contar previamente con el consentimiento del titular, además de observar los siguientes principios: información previa, licitud, calidad de la información, confidencialidad y seguridad, así como garantizar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, corrección y oposición en términos de la presente ley.</p>
III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.	Artículo 100.- Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno, por sí o a través de su representante legal, tendrá acceso gratuito a la información pública y a sus datos personales en poder de los sujetos obligados, salvo los casos de excepción contemplados por esta ley.
IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán	Artículo 98.- Los procedimientos relativos al acceso a la información se regirán por los principios de máxima publicidad, eficacia, antiformalidad, gratuito, libre, sencillo, pronto y expedito.

6º CONSTITUCIONAL	NUEVA LEY
<p>ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.</p>	<p>Artículo 121.-El recurso de revisión podrá interponerse, de manera directa o por medios electrónicos ante el Instituto. Para este efecto, la Unidad de Atención al momento de dar respuesta a una solicitud de acceso a la información o de datos personales, orientará al particular sobre su derecho de interponer la revisión y el modo de hacerlo.</p>
<p>V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.</p>	<p>CAPÍTULO SÉPTIMO LOS ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS, artículos 85 al 94. Artículo 85.- Los sujetos obligados deberán preservar los documentos y expedientes en archivos administrativos organizados y actualizados, de conformidad con las disposiciones de este Capítulo y demás disposiciones aplicables, asegurando su adecuado funcionamiento y protección.</p>
<p>VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.</p>	<p>CAPÍTULO TERCERO LA INFORMACIÓN PÚBLICA MÍNIMA, artículos 15 al 29 Artículo 15.-Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán difundir, actualizar y poner a disposición del público la información pública a que se refiere este Capítulo.</p>
<p>VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.</p>	<p>CAPÍTULO UNDÉCIMO LA RESPONSABILIDAD Y LAS SANCIONES, artículos 141 al 148.</p>

TEMAS SEÑALADOS COMO PRINCIPALES DEFICIENCIAS

DEFICIENCIAS	NUEVA LEY
<p>No faculta expresamente al ICAI para revocar acuerdos de reserva ni conocer la información clasificada</p>	<p>Artículo 132.- El Instituto, previo acuerdo del Consejo General, podrá tener acceso a la información confidencial o reservada, siempre que sea indispensable para resolver el asunto. El Instituto será responsable de mantener con ese carácter dicha información en los términos de las disposiciones aplicables.</p>

DEFICIENCIAS	NUEVA LEY
	<p>Artículo 127. Las resoluciones del Instituto podrán:</p> <p>I....</p> <p>II. Confirmar, revocar o modificar la resolución del sujeto obligado.</p>
<p>Sus Resoluciones no son plenamente vinculantes e inatacables</p>	<p>Artículo 139.- Las resoluciones del Instituto serán definitivas e inimpugnables para los sujetos obligados y contra ellas no procederá recurso jurisdiccional alguno, salvo el control de justicia constitucional local en los términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>De igual forma las resoluciones serán públicas, salvo cuando contengan información clasificada como reservada o que sea confidencial, en cuyo caso se elaborarán versiones públicas.</p>
<p>Contiene demasiadas causales de reserva y algunas discutibles como por el interés del estado</p>	<p>Conserva interés del estado, pero se espera que en el Reglamento aclare el significado.</p>
<p>El Sistema de Medios de Impugnación es sumamente burocrático y no se pueden presentar por internet los recursos</p>	<p>CAPÍTULO DÉCIMO EL RECURSO DE REVISIÓN, artículos 120 al 140.</p> <p>Artículo 121.-El recurso de revisión podrá interponerse, de manera directa o por medios electrónicos ante el Instituto. Para este efecto, la Unidad de Atención al momento de dar respuesta a una solicitud de acceso a la información o de datos personales, orientará al particular sobre su derecho de interponer la revisión y el modo de hacerlo.</p>
<p>No señala sanciones, procedimiento ni autoridad que las aplique</p>	<p>CAPÍTULO UNDÉCIMO LA RESPONSABILIDAD Y LAS SANCIONES, artículos 141 al 148. 13 faltas por las que pueden ser sancionados</p>
<p>Falta legislar sobre datos personales</p>	<p>CAPÍTULO SEXTO LOS DATOS PERSONALES, artículos 47 al 84</p> <p>Artículo 47.-Los sujetos obligados, al tratar los sistemas de datos personales, deberán contar previamente con el consentimiento del titular, además de observar los siguientes principios: información previa, licitud, calidad de la información, confidencialidad y seguridad, así como garantizar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, corrección y oposición en términos de la presente ley</p>

Conclusiones sobre la reformas a la ley de acceso a la información en el Estado de Coahuila

Consideramos como lo más importante la aprobación en tiempo y forma de una nueva ley que recoge los contenidos del 6° Constitucional y resuelve los obstáculos legales que impedían el avance en el acceso sencillo, ágil y expedito a la información pública por parte de los coahuilenses. Sabemos que en otros estados no se han hecho las reformas o han sido negativas al acceso; en Coahuila sí representa un avance importante, ahora resta que los servidores públicos la respeten y apliquen y con voluntad política se comprometan con la apertura y la transparencia, de parte de la ciudadanía y de las organizaciones civiles, el reto es seguir participando y hacer uso frecuente de este derecho hasta lograr su plena vigencia y cumplimiento

Por su parte, el ICAI ha adecuado su funcionamiento a la nueva ley, el instrumento electrónico el infocoahuila y debe prepararse al incremento de de solicitudes de información y de los recursos de revisión que recibirá; también debe perfeccionar los programas y actividades para el desarrollo de la cultura de la transparencia, y sobre todo, lograr que las entidades públicas cumplan cabalmente con publicar la información obligatoria y entregar en tiempo y forma la información que les soliciten los coahuilenses en ejercicio de su pleno derecho.

Sobre las entrevistas a consejeros diputados

Fue un ejercicio muy interesante y en principio benéfico sobre todo para los diputados de los dos partidos que respondieron, demostrando apertura hacia los ciudadanos interesados en temas específicos y porque tuvieron que profundizar en una ley que no es del interés cotidiano de la mayoría; para los consejeros, porque lo hicieron como órgano colegiado y de una forma más completa. Consideramos también que pudo servir como preámbulo en la elaboración y aprobación de la nueva ley.

El ejercicio del Derecho de Acceso a la Información en el estado de Coahuila. Los casos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana "IEPC", la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, la Secretaría de Salud del Estado y el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información "ICAI"

El objetivo de este trabajo es monitorear la aplicación del marco legal del DAI en Coahuila con ejemplos prácticos que muestren a la ciudadanía la importancia de ejercer el DAI en la vida cotidiana. Cabe aclarar que en Coahuila, debimos realizar el ejercicio con la misma ley anterior, debido a que se estableció el inicio de su vigencia hasta el primero de diciembre de 2008, así consta en el transitorio primero de la nueva ley; ¿la razón?, adecuar las instituciones y su funcionamiento en esta materia, tanto del ICAI como de las entidades públicas del estado a la nueva ley, en particular el sistema electrónico el **Infocoahuila**, que ahora recibe y tramita también el recurso de revisión, único medio de defensa más ágil y accesible. Por lo tanto nuestro ejercicio de acceso a la información pública, se desarrolló en gran parte con el marco legal anterior.

Sobre las entidades públicas locales, nos planteamos como objetivos particulares además de evaluar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la actuación del órgano garante, el utilizar ese derecho para observar el proceso electoral que se realizaba en el Estado de Coahuila para elegir diputados locales.

Para lograr esos objetivos, seleccionamos las entidades públicas siguientes:

1. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana "IEPC", para evaluar la aplicación durante el proceso electoral, de las reformas electorales efectuadas el año 2007.

2. La Secretaría de Desarrollo Social del Estado, para conocer la programación, montos y aplicación de recursos públicos susceptibles de ser utilizados para la inducción del voto durante el proceso electoral local.
3. La Secretaría de Salud del Estado sobre aspectos del funcionamiento del Seguro Popular. Y
4. El Instituto Coahuilense de Acceso a la Información "ICAI", principal objetivo del proyecto para evaluar como cumple su compromiso con el ejercicio del derecho de acceso y de hacer que las entidades públicas entreguen la información y su cumplimiento con la transparencia.

Nuestro ejercicio de acceso a la información se desarrolló en la siguiente forma:

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana "IEPC".

Áreas de seguimiento seleccionadas:

1. Directores
2. Comisiones de vigilancia
3. Información financiera
4. Educación cívica

La reforma electoral del año 2007 afectó al órgano electoral, suprimiendo facultades a los consejeros electorales y trasladándolas a una estructura de direcciones técnicas, para conocer quiénes ingresaron y cómo funciona esa estructura técnica integrada por la Dirección de Administración, la Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Organización y Capacitación, además de incluir a las dos Comisiones de Vigilancia, presentamos solicitudes de información al IEPC, sobre la información curricular de los tres directores y de los integrantes de las comisiones,

haciéndolo en forma directa y personal por jóvenes voluntarios que apoyan nuestro proyecto.

Como también pretendíamos conocer y evaluar la apertura y cumplimiento por parte del Instituto con el ejercicio del derecho de acceso a la información, para tener un panorama más completo de su funcionamiento, solicitamos los programas de trabajo, de capacitación y de educación cívica, así como los presupuestos asignados a cada uno y así poder evaluar mejor el trabajo que realizan las direcciones y su cumplimiento con sus disposiciones regulatorias establecidas.

Para conocer lo anterior, llevamos a cabo la sistematización tanto del proceso de solicitud y acceso, como de la información obtenida con las solicitudes de información presentadas. Detallamos a continuación los resultados.

Sobre las direcciones técnicas, comisiones de vigilancia y programas de trabajo se solicitó la información con los siguientes contenidos:

1. Copia de los documentos que contienen los **datos curriculares** de cada uno de los directores de área: Director Administrativo, Director Jurídico, Director de Organización y Capacitación, Directora de Comunicación Social, así como sobre las facultades y atribuciones de esta dirección
2. Copia de los documentos que contengan el **proceso de designación y/contratación** de cada uno los criterios establecidos para su selección, tipos de exámenes que se les aplicaron y los mecanismos de evaluación y designación para cada uno, y sobre las demás personas que participaron concursando en el proceso de selección de los directores de área
3. Copia de los documentos que contengan la **informa-**

ción curricular de las personas del servicio profesional electoral que fueron designadas para realizar los trabajos operativos de la Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina y de la Comisión de Contraloría y de Fiscalización, así como del o los documentos que contengan los **criterios** utilizados para su designación

4. Copia del documento que contiene los **criterios de evaluación de la función electoral**, que debe ser elaborado por la Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina, y copia del **manual de políticas y procedimientos y de las normas generales** para la realización de auditorías, inspecciones y evaluaciones del Instituto.
5. Copia de los Programas de trabajo de cada una de las diferentes comisiones y direcciones de área, en donde se precisen, las acciones, objetivos y metas, principalmente en el área de promoción del voto a desarrollar durante el presente año
6. Copia de los documentos que contienen las estadísticas sobre participación en los más recientes procesos electorales para elegir diputados locales
7. Copia de los documentos que comprueben la **entrega de recursos** financieros del Ejecutivo del Estado al IEPC del presente año
8. Copia de los documentos que contienen los Presupuestos por programa, desglosados con el mayor detalle posible, por dirección, área, programa y acción para aplicar durante el presente año
9. Copia de los documentos de los **programas elaborados** y de las **actividades realizadas** sobre educación cívica durante todo el año de **2007**, así como del pre-

supuesto asignado para este rubro y copia de todos y cada uno de los comprobantes del ejercicio del presupuesto asignado a la educación cívica

10. Copia de los documentos de los **programas elaborados y aprobados** para realizarse durante el año de **2008** sobre educación cívica y capacitación electoral, así como de los documentos que contengan el **presupuesto aprobado por el Congreso** del Estado al IEPC expresamente para educación cívica durante el presente año
11. Copia de los documentos que contengan las decisiones que ha tomado el Instituto para **garantizar el cumplimiento y aplicación** de la disposición constitucional contenida en el artículo 41 Fracción III Apartado C. sobre **la obligación de los gobiernos de suspender la difusión de la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, en relación al proceso electoral en marcha.**

Respuestas de IEPC:

Las solicitudes con las preguntas 1 y 2, se presentaron el 30 de julio/08, el IEPC agotó los 10 días hábiles en los cuales debe responder y entregar la información, por lo que presentamos requerimiento por omisión según el artículo 47 de la Ley de Acceso a la Información ante el ICAI, sin embargo, los representantes jurídicos del IEPC además de molestarse y haciendo acusaciones de radicales a nuestros voluntarios, entregaron información el 21 de agosto del presente, desistiéndonos del requerimiento, la información entregada la evaluamos de incompleta y se presenta a continuación:

RESUMEN DE LA INFORMACIÓN
ENTREGADA SOBRE LAS CURRÍCULAS DE LOS DIRECTORES

ÁREA	PROFESIÓN	NOMBRE	PRÁCTICA LABORAL
Administrativo	Contador público	Daniel Heriberto Rivera Torres	Contabilidad general Maestro de inglés
Jurídico	Lic. en Derecho	Manuel García Guerrero	Director Jurídico, Analista jurídico, Consejero- 2005 Secretario juzgados Jefe de personal UA Asesor Técnico
Organización y Capacitación	Ingeniero Agrónomo	R a y m u n d o Fernández Flores	Capacitador, Apoyo a nóminas Director de área
Comunicación Social	Lic. Ciencias de la Comunicación	María Guadalupe Plata Ramos	Directora de Com. Asistente de Com. Operador equipo fotográfico Asistente y producción

INFORMACIÓN QUE NO ENTREGARON

SOLICITUD	RESPUESTA
<p>Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que contengan el proceso de designación y/contratación de cada uno de los directores de administración, jurídico, de organización y capacitación y comunicación social: Los criterios establecidos para su selección, tipos de exámenes que se les aplicaron y los mecanismos de evaluación y designación para cada uno, así como sobre las demás personas que participaron concursando en el proceso de selección de los directores de área</p>	<p>Respecto de los documentos que solicita en relación al segundo punto, le manifiesto que no es posible proporcionarlos, toda vez que el personal del instituto al que se refiere, es clasificado como de confianza esto con fundamento en el artículo 131 de la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, por lo tanto, su contratación, no se encuentra sometida a algún procedimiento de selección para su contratación.</p>

Análisis de la respuesta que niega contar con la información:

Solicitamos la información de cómo contrataron a los funcionarios a los que se delegaron funciones importantes que desempeñaban los consejeros electorales como manejo de los recursos financieros, las cuestiones jurídicas que se presentan al Instituto por los partidos políticos, así como la organización de las elecciones y el funcionamiento del Instituto, que entendemos necesariamente deben ser empleados de confianza, pero respondieron que el IEPC no cuenta con un procedimiento para su selección y su contratación.

De su respuesta pudimos deducir que según el IEPC, para seleccionar y contratar empleados de confianza, los que manejan las cuestiones más delicadas de una institución o de una empresa, no se necesitan procedimientos ni criterios definidos y que su selección y contratación se puede hacer de manera informal o discrecional.

Por la trascendencia del caso, concluimos que, o nos estaban negando la información, que es pública, por lo que estarían violando la ley, o que realmente no cuentan con los elementos necesarios para contratar funcionarios y lo llevan a cabo de manera discrecional, pudiendo pensarse que contratarían a los amigos, recomendados, etc., lo que resulta muy grave para una institución que ejerce recursos públicos y desempeña una función fundamental para la gobernabilidad y la democracia en estado, **la función electoral** y que según la legislación vigente debe desempeñarse bajo los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y profesionalismo.

Para resolver la duda y tratar de saber qué es lo que realmente estaba sucediendo, ubicamos tener dos caminos:

- I. Presentar un recurso de Reconsideración ante el superior jerárquico, que muy probablemente nos podría responder en la misma forma, o
- II. Volver a preguntar, tratando de precisar las preguntas de manera que su respuesta pudiera aclarar, o que no quieren entregar la información, o ratificar que realmente proceden discrecionalmente:

Optamos por el segundo camino y presentamos nueva solicitud el 29 de agosto del 2008, por el sistema electrónico el Infocoahuila que tiene un plazo de 20 días hábiles para la respuesta, el contenido fue el siguiente:

3. Solicito la información precisa sobre cómo fueron seleccionadas y contratadas las personas que ocupan los cargos de Director Administrativo C. P. Daniel Heriberto Rivera Torres, Director Jurídico Lic. Manuel García Guerrero, de Organización y Capacitación Ing. Raymundo Fernández Flores y de Comunicación Social la Lic. María Guadalupe Plata Ramos. Si existió un proceso de selección, qué criterios se utilizaron y qué procedimiento se siguió.
4. Solicito que en caso de no haber existido ningún proceso de selección, ni criterios establecidos, saber cuál es la razón para que se realizara una contratación discrecional del personal que desempeña cargos de confianza con responsabilidades tan delicadas e importantes para el funcionamiento del IEPC, que se sostiene con recursos públicos y desempeña un papel fundamental como es la función electoral."

La respuesta del IEPC:

El 30 de septiembre de ese año, mediante comunicación

por el sistema electrónico, nos informó que hacía uso de la prórroga que permite la ley a las entidades públicas.

El 28 de octubre de 2008, entregó como información, sólo una copia del periódico oficial del estado de fecha 12 de marzo de 2003 que contiene el Estatuto del Servicio Profesional Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana que, entre otras, señala las siguientes disposiciones:

IV. Que todo el personal del Instituto queda sujeto al Estatuto con excepción de los Consejeros Electorales, el Director General y el Secretario Técnico

V. Un Sistema de reclutamiento, selección e ingreso al servicio profesional electoral

VI. El artículo 45 señala que la ocupación de cualquier puesto vacante se llevará a cabo por concurso interno o externo a través de convocatoria pública pudiendo ser ocupados por aspirantes internos o externos siempre y cuando cumplan los requisitos estatutarios correspondientes.

El estatuto señala el procedimiento que debió seguir la institución para la selección y contratación de los funcionarios de nuestra solicitud, pero tomando en cuenta su respuesta anterior y que en ésta sólo entrega copia del estatuto pero no aclara si aplicó el procedimiento que ahí se establece o no, consideramos que el Instituto no responde cuál fue el procedimiento que expresamente siguió para seleccionar a los directores, lo único que podemos hacer es adivinarlo, por lo tanto no responde realmente a nuestra solicitud. Además, consideramos que dicho Estatuto ha quedado obsoleto al presente tomando en cuenta los cambios realizados por la reforma electoral del año 2007.

Concluimos, que el Instituto no respondió con certeza a nuestra solicitud, demostrando falta de transparencia

y voluntad para cumplir con su obligación de entregar la información que siendo pública está obligado a proporcionar.

Solicitud con las preguntas 3 y 4:

La solicitud sobre las preguntas 3 y 4, se presentó también el 30 de julio/08, se agotaron los 10 días hábiles para responder y entregar la información, por lo que también se presentó requerimiento por omisión según el artículo 47 de la Ley de Acceso a la información ante el ICAI, sin embargo, los representantes jurídicos del IEPC molestos y haciendo acusaciones de radicales a los voluntarios, entregaron información el 21 de agosto del presente, nosotros procedimos al desistimiento del requerimiento y la información recibida la evaluamos de incompleta por lo siguiente:

CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN ENTREGADA SOBRE CURRÍCULAS DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DE VIGILANCIA			
ÁREA	PROFESIÓN	NOMBRE	PRÁCTICA LABORAL
Com. De Vigilancia, Ev. Y Disciplina	Contador público	Daniel Heriberto Rivera Torres	Contabilidad general Maestro de inglés
Comisión de Contraloría y Fiscalización	Licenciatura en Informática	Claudia Ivonne Flores González	IEPC Revisión informes p.p. Capacitación lineamientos de fiscalización, Apoyo área de administración Jefe de Almacén Analista de inventarios
	Contador Público	Miguel Ruiz Sánchez	Revisión de informes Asistente dministrativo Asistente de la Gerencia y Auditoría gubernamental

INFORMACIÓN NO ENTREGADA	
SOLICITUD	RESPUESTA
<p>Copia del documento que contiene los criterios de evaluación de la función electoral, elaborado por la Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina ya aprobados, y</p> <p>Copia del manual de políticas y procedimientos y de las normas generales para la realización de auditorías, inspecciones y evaluaciones del Instituto vigentes</p>	<p>Respecto de los documentos que solicita en relación a los criterios de la evaluación de la función electoral y el manual de políticas y procedimientos del último petitorio, hago de su conocimiento que no es posible proporcionarlo, toda vez que no se cuenta con dicha información. Esto con fundamento en el artículo 34 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila.</p>

Análisis de las respuestas.

Primero, según los currículos entregados, son tres personas las que realizan los trabajos operativos de ambas comisiones de vigilancia, no obstante que sus responsabilidades son diferentes, una comisión inspecciona y supervisa el desempeño del personal y la otra realiza la supervisión y fiscalización del manejo de los recursos financieros.

Segundo, el contador público que preside la Dirección de Administración, aparece también como parte de los miembros del Instituto designados por la Dirección General para realizar los trabajos operativos de ambas Comisiones, es decir, hace los trabajos operativos para inspeccionar, supervisar y sancionar la función electoral de todo el personal del Instituto y la vigilancia, fiscalización y control de los recursos financieros: ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Instituto.

Tomando en cuenta que sus facultades como Director Ad-

ministrativo son el manejo de los recursos financieros, humanos y técnicos del Instituto. Si al mismo tiempo realiza actividades de las dos Comisiones de vigilancia, se puede deducir que él mismo realiza los trabajos operativos para su propia inspección, supervisión y sanción y a los subordinados que tenga a su cargo, asimismo para vigilar, fiscalizar y controlar el manejo que realiza de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Instituto, lo cual nos parece sumamente irregular

Tercero, sobre la información que dicen no cuentan con ella, podemos conocer su importancia, según lo que señala la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

Artículo 95. La Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina tendrá las atribuciones siguientes:

- III. Dictar las **medidas necesarias para supervisar y corregir la función electoral**.
- IV. Ordenar y practicar **visitas ordinarias y extraordinarias** a los órganos del Instituto, para verificar el debido cumplimiento de sus funciones.
- V. Proponer al Consejo General los **criterios de evaluación de la función electoral** para su discusión y, en su caso, aprobación.
- VI. **Aplicar los criterios de evaluación de la función electoral al personal del Instituto, para medir su desempeño conforme a los principios que rigen la función electoral**.
- VII. Conocer, tramitar y, en su caso, resolver los procedimientos disciplinarios en los términos de las disposiciones aplicables.
- VIII. Conocer, tramitar y, en su caso, resolver los procedimientos disciplinarios en los términos de las disposiciones aplicables

Artículo 97. La Comisión de Contraloría y de Fiscalización tendrá las atribuciones siguientes:

- XI. Ejecutar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en **el manual de políticas y procedimientos** correspondiente.
- XIX. Establecer y dictar las **normas generales para la realización de auditorías, inspecciones y evaluaciones del Instituto**.
- XX. **Vigilar** el cumplimiento de las normas de control y fiscalización del Instituto.

Según estas disposiciones de ley, para cumplir con su función, la Comisión de Vigilancia debe contar con **los criterios de evaluación** para medir el desempeño del personal; al responder que no cuentan con ellos, podemos entender que en primer lugar la Comisión no ha cumplido con proponer los criterios de evaluación al Consejo General y éste, al no haberlos aprobado también está incumpliendo la ley, aún más, al no existir los criterios de evaluación, la Comisión no puede desempeñar su función principal, así que por una parte, incumple con él respecto a lo que le ordena la ley y tampoco puede realizar la función para la que fue creada.

En el caso de la Comisión de Contraloría y de Fiscalización, para su desempeño, es decir para la vigilancia y fiscalización de los recursos financieros del IEPC, debe ejecutar y vigilar el cumplimiento de lo que dispone el **manual de políticas y procedimientos**, así como establecer y dictar las **normas generales** para la realización de auditorías, inspecciones y evaluaciones del Instituto; pero si no cuenta con ellos, según su respuesta, se entiende que en primer lugar incumplen con elaborar tales disposiciones; segundo, se puede estar realizando el manejo de los recursos financieros del instituto de manera discrecional, y no se pueden realizar auditorías, inspecciones y evaluaciones del instituto por faltar las disposiciones para hacerlo, o en su defecto, también se realizarían de forma discrecional.

Por la trascendencia de lo anterior, pudimos concluir que,

o nos estaban negando la información, que es pública, por lo que estarían violando la ley, o que de verdad no cuentan con los elementos necesarios para inspeccionar, supervisar y sancionar la función electoral del personal del Instituto y para vigilar, fiscalizar y controlar los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del mismo, lo cual podría estar realizándose de manera completamente discrecional lo que resulta sumamente grave, por ser una institución que ejerce recursos públicos y que desempeña una función de suma importancia, como es la función electoral.

Con el fin de conocer la verdad, es decir, si nos estaba ocultando la información, o realmente carecen de ella, consideramos que teníamos dos caminos para tratar de comprobarlo:

7. Presentar un recurso de Reconsideración ante el superior jerárquico, con el riesgo que nos pudiera responder en la misma forma, o
8. Volver a preguntar, precisando las preguntas para que aclaren que, no quieren entregar la información, o ratificar que en materia del manejo de los recursos humanos y financieros el IEPC proceden de manera discrecional.

Seguimos el camino de presentar **nueva solicitud** el 29 de agosto del presente, también por el Infocoahuila, con el siguiente contenido:

1. Solicito la información sobre **los criterios de evaluación de la función electoral** que señala el artículo 95 fracción III de la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, que debe proponer la Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina al Consejo General y que éste debe aprobar. Y
2. La información sobre el **manual de políticas y pro-**

cedimientos, que según el artículo 97 fracción XI de la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, la Comisión de Contraloría y de Fiscalización debe ejecutar y vigilar el cumplimiento de sus disposiciones, así como de **las normas generales para la realización de auditorías, inspecciones y evaluaciones del Instituto**, que debe establecer y dictar según la fracción XIX del mismo artículo.

3. En el caso de no contar con estas disposiciones establecidas por la ley, quiero saber las causas por las cuales no se han elaborado y si es el caso, los órganos de vigilancia del Instituto, como son las Comisiones señaladas:
4. Cómo funcionan sin los instrumentos que establece la ley para su desempeño, y si podría decirse que estarían operando en forma discrecional, en el caso de la Comisión de Vigilancia Evaluación y Disciplina sin los criterios de evaluación para medir el desempeño del personal, y en el caso de la Comisión de Contraloría y de Fiscalización, sin las indicaciones del manual para la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Instituto, así como sin las normas para realizar auditorías, inspecciones y evaluaciones del Instituto.

La respuesta del IEPC:

El 30 de septiembre del presente, mediante comunicación por el sistema electrónico, nos informa que hace uso de la prórroga que permite la ley a las entidades públicas.

El 28 de octubre, recibimos la siguiente información:

1. Otra copia del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y

2. Lineamientos para reglamentar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Nosotros solicitamos los criterios de evaluación de la función electoral, el manual de políticas y procedimientos que no se responden con el Estatuto del Servicio profesional Electoral, por lo cual consideramos no nos había entregado la información que solicitamos, de la misma forma, con los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos, éstos no tienen que ver con lo que estamos pidiendo, como son las normas generales para la realización de auditorías, inspecciones y evaluaciones del Instituto, y no de los partidos políticos. Por lo anterior, consideramos no entregada la información que solicitamos y que es muy posible que el Instituto adolezca de un verdadero desorden administrativo.

Solicitudes sobre las preguntas de la 5 a la 8:

Se presentaron las solicitudes personalmente el 7 de agosto del 2008, el 21 del mismo mes, se recibió la notificación que se hacía uso de la prórroga establecida por la ley para las entidades públicas, y el 5 de septiembre del mismo año, hizo entrega de la siguiente información que también consideramos incompleta:

Contenido de la información

Programas de Trabajo y Estadísticas de Participación

1. Programa de Capacitación Electoral
2. Programa de Educación Cívica
3. Programa de promoción del Voto, Proceso Electoral 2008
4. Actividades del Área Administrativa
5. Participación Elecciones Coahuila: 93, 94, 96, 97, 2000 y 2006
6. Participación elecciones locales con gráfica de participación: 93, 94, 96, 99, 2002 y 2005

Sobre los Recursos financieros y Presupuesto

- Sólo copia de una página del periódico oficial, que contiene el presupuesto de egresos del ejecutivo 2008 y ahí se señala la cantidad correspondiente al IEPC
- Presupuesto de Egresos de 2008 del IEPC

Análisis de la información recibida:

El Programa de Capacitación Electoral.

- No contiene la información, contenidos ni método para la capacitación de los coordinadores, supervisores y los capacitadores, aspecto fundamental porque estos son los responsables de supervisar unos y capacitar otros a los funcionarios de casilla, pero si ellos no se capacitan, cosa que se advierte al observarlos impartir la capacitación, se explica la deficiente capacitación que reciben los ciudadanos que actúan como funcionarios de casilla, que es una de las debilidades que caracterizan a las elecciones en nuestro país.
- La Guía para el Capacitador de ciudadanos insaculados no está actualizada, tiene fecha de la elección del 2005. Además contiene las indicaciones de la primera etapa de capacitación electoral a ciudadanos insaculados, pero con información que supuestamente proviene de la Ley Electoral de Quintana Roo, y en el contenido se habla de instancias del IFE. Igualmente sobre la Segunda Insaculación, menciona la misma ley y contenido del IFE.
- No especifica tampoco la capacitación de la segunda etapa, suponemos que se repite la de la primera etapa, pero la segunda debería ser más completa, ya que se aplica a los que realmente actuarán como funcionarios de casilla

El Programa de Educación Cívica:

- Contiene sólo 6 actividades a nivel escolar, y dos para la ciudadanía en general

- Cada programa sólo contiene el objetivo general, las instituciones participantes y fecha de realización, no contiene las actividades a realizar, ni la metodología que se utilizará
- En el caso de los talleres sobre las funciones del IEPC y el proceso electoral que señala se realizarían de febrero a septiembre, tampoco señala tema específico ni metodología y no informa cuántos talleres se programaron, lugares de aplicación y tampoco el número de personas que se pretendía participaran.

El Programa de la Promoción del Voto.

1. Sobre la promoción para los funcionarios de casilla, no contiene lo que consideramos debía dedicarse para captar a los secretarios técnicos, dada la importancia especial que les destinaron en la reforma.
2. El contenido más importante que puede observarse, es sobre el llamado a la participación al voto y nada más
3. No se promueve su importancia ni como derecho, ni como obligación, y
4. No se previene sobre las prácticas de inducción, condicionamiento o compra del voto, es decir, sobre los delitos electorales
5. Informan que realizan actividad en más de 100 universidades de Coahuila, pero nosotros desconocemos que existía ese número de instituciones universitarias en el estado.

Actividades del área administrativa.

1. Sólo entregaron un listado de 10 actividades a realizar, apareciendo muy pobre el trabajo de esta dirección, siendo de una institución tan importante como el IEPC.

2. Es interesante que señale en la número 1 del listado, que debe aplicar: **políticas, normas y procedimientos** para la administración de los recursos financieros, precisamente lo que se le solicitó y que negó tenerlas.

Sobre las Estadísticas de Participación.

1. Curiosamente señalan elección de diputados locales en 1994 que fue elección federal y en 1993 local sólo de gobernador y ayuntamientos.

Sobre los recursos financieros recibidos:

Consideramos incompleta la información que entregó, se trata sólo de copia de una página del periódico oficial que trata del presupuesto de egresos del Ejecutivo, en el que se señala una cantidad destinada al IEPC con los conceptos contables generales establecidos, pero no entrega por lo menos copia del documento que debió firmar de recibido por la cantidad que ahí se señala y que fue uno de los que solicitamos.

Sobre el Presupuesto destinado a los programas:

Sólo entregan copia del presupuesto de egresos del IEPC con los conceptos contables generales, pero lo que nosotros le solicitamos fueron los comprobantes de los montos destinados y ejercidos en cada uno de los programas.

Conclusión sobre la información obtenida de los programas de trabajo.

2. Según las copias de los programas de trabajo que nos proporcionaron; en primer lugar sólo entregaron los de capacitación y educación cívica, no así el de organización y funcionamiento administrativo que podemos pensar no cuentan con documentos elaborados y proceden en base a prácticas por costumbre, sobre lo que entregaron, evaluamos que es sumamente incompleta, superficial y deficiente la

capacitación electoral que proporciona el Instituto, en particular sobresale negativamente la inexistente capacitación a Coordinadores, Supervisores y Capacitadores, algo muy grave y preocupante porque es donde descansa prácticamente el funcionamiento y operación de la jornada electoral.

3. Sobre la supuesta educación cívica, puede recibir la misma valoración de la capacitación, lo cual consideramos prácticamente inexistente, pues los eventos que señala además de carecer de contenido realmente educativo, son muy pocas las actividades realizadas, no obstante contar con presupuesto aprobado por el Congreso destinado especialmente para el efecto.
4. Sobre la pobre e incompleta información recibida sobre los sobrepuestos asignados y ejercidos para cada programa, prácticamente no entregaron lo que les solicitamos y evaden entregar información concreta con el presupuesto total que sólo contiene los conceptos contables generales utilizados, suponemos que o no entienden lo que se les pidió, o adolecen de completa opacidad respecto de los recursos públicos que maneja y que está obligado a transparentar.

Sobre las solicitudes de las preguntas 9, 10 y 11:

Se presentaron las solicitudes personalmente el 4 de agosto del mismo año:

Respuesta del IEPC.

Como en las anteriores solicitudes hace uso de la prórroga que le concede la ley, el 20 de agosto entrega escrito donde lo señala y niega tener la información de la pregunta número 11 en la siguiente forma:

INFORMACIÓN DECLARADA INEXISTENTE	
SOLICITUD	RESPUESTA
Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que contengan las decisiones que ha tomado el Instituto para garantizar el cumplimiento y aplicación de la disposición constitucional contenida en el artículo 41 Fracción III Apartado C. sobre la obligación de los gobiernos de suspender la difusión de la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, en relación al proceso electoral en marcha	Con respecto a los documentos que solicita, en relación a las decisiones que ha tomado el Instituto Electoral para garantizar el cumplimiento y aplicación de la disposición gubernamental durante las campañas electorales, en relación al proceso electoral en marcha, le informo que NO obra documento alguno en el sentido solicitado en los archivos de este Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, por no ser competencia de este Instituto Electoral. Lo anterior con fundamento en el artículo 34 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Análisis de la respuesta.

Sobre el aspecto legal, en cuanto a la disposición constitucional, ésta no señala quién debe hacerla valer, en Coahuila no se hicieron las adecuaciones de la reforma electoral federal del 2007, por lo que el IEPC reiteradamente evadió toda responsabilidad sobre su contenido y lo adjudicó al IFE. Sobre el artículo de la Ley de Acceso a la Información Pública que señala en su respuesta, consideramos que no corresponde a lo que se está tratando.

Como era claro que el IEPC permanecería en su postura, consideramos que lo más adecuado era solicitarla al IFE, pero conjuntamente con los resultados que llegara a obte-

ner terminado el proceso de las campañas electorales, por lo que se presentó posteriormente.

Solicitud al IFE, presentada personalmente el 28 de octubre del presente

Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que contengan las **decisiones, acciones y sus resultados** que realizó el Instituto para garantizar el cumplimiento y aplicación de la disposición constitucional contenida en el artículo 41 Fracción III Apartado C. sobre **la obligación de los gobiernos de suspender la difusión de la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, en el proceso electoral recién realizado en el Estado de Coahuila.**

Así también, copia de los resultados del monitoreo realizado sobre los noticieros y programas de entrevistas en radio y televisión en el Estado, durante el proceso electoral que acaba de terminar.

Igualmente, solicito copia electrónica del monitoreo completo que realizó el Instituto en radio y televisión para comprobar el cumplimiento y aplicación de las pautas entregadas por el IFE a los concesionarios para el mismo proceso electoral.

Según la respuesta que obtengamos, le daremos seguimiento, conjuntamente con el caso del presidente del IEPC que se negó a realizar el monitoreo sobre los medios electrónicos a que le obliga la ley.

Sobre las preguntas 9 y 10

Sobre los programas de educación cívica y presupuestos asignados y ejercidos en los años 2007 y 2008, el 24 de septiembre entregaron lo siguiente:

1. Año 2007, Informe de Actividades Ejercicio 2007

Programa de Educación Cívica, sin ninguna información sobre el presupuesto.

2. Año 2008, Programa de Capacitación Electoral y Programa de Educación Cívica, así como el Presupuesto de Egresos 2008, los mismos tres que ya habíamos recibido al solicitar los programas de trabajo

Como ya se reseña más arriba sobre los programas de capacitación electoral, educación cívica y presupuesto que fue lo que entregaron como programas de trabajo de las direcciones técnicas, sólo nos referiremos a lo recibido del año 2007.

Análisis de la información

Sobre los programas de educación cívica del 2007 sólo entregan algo que denominan *informe de Actividades Ejercicio 2007 Programa de Educación Cívica*, en el que reseñan las siguientes actividades:

1. Tercer Congreso de las niñas y los niños del Estado, que consiste en que una vez al año, 35 niños y niñas son diputados por un día y así se presentan en el Congreso
2. Segundo parlamento Juvenil 2007, la misma actividad anterior, pero con jóvenes
3. Feria Coahuila, Gente con valores, el cual se desarrolla en Torreón, Saltillo y Monclova donde equis número, pocos niños desde los 5 años de edad votan en la urna electrónica por valores, resultando los más votados: **respeto, amistad y paz.**
4. Los Foros de Consulta organizados por el IEPC para la reforma electoral, que le fue ordenado por el Congreso del Estado, y

5. El V VOTOBIT, coloquio internacional sobre la votación electrónica, donde participaron además de algunos institutos electorales de los estados, la Fepade y algunos ponentes extranjeros de España, Brasil, Venezuela y Argentina.

Análisis de la educación cívica que imparte el IEPC.

Podemos decir que son muy pocas actividades y muy limitadas las que realiza, relacionados casi exclusivamente con la materia electoral y no toma en cuenta el programa de la cultura de la participación ciudadana que debe promover para la ciudadanía en general, según lo señala su propia ley.

Sobre los programas de educación cívica del 2008, sólo entregaron copia del Programa de Capacitación Electoral y del Programa de Educación Cívica, que contiene los eventos ya señalados y evaluados.

Sobre el presupuesto designado y ejercido para los programas sociales, del año 2007, no entregan ninguna información y sobre el 2008, sólo un listado de algunos conceptos generales con cantidad asignadas, pero no los destinados específicamente a los programas de educación cívica.

La Secretaría de Desarrollo Social del Estado.

Sobre la Secretaría de Desarrollo Social del Estado nos planteamos como objetivo particular, conocer los programas sociales en relación a los montos de recursos públicos destinados a cada programa, que según nuestra experiencia de vigilancia de los procesos electorales con monitoreos y otras metodologías, hemos comprobado que son susceptibles de ser utilizados para condicionar e inducir el voto a favor de determinados partidos o candidatos durante las elecciones, por lo cual decidimos conocer

su comportamiento durante el presente año, así también conocer y evaluar el cumplimiento con la apertura y la transparencia por parte de la Secretaría.

Temas de investigación.

1. Programas sociales y presupuesto aplicados y ejercidos durante el año 2007
2. Programas sociales programados y presupuesto aprobado por cada programa para aplicarse durante el año 2008

Para conocer lo anterior, presentamos personalmente las solicitudes de información con los siguientes contenidos:

1. Copia de los documentos que contienen los programas sociales aprobados y aplicados durante el año 2007 por esta Secretaría, con sus reglas de operación y los requisitos para acceder a ellos
2. Copia de todos y cada uno de los documentos que comprueben y respalden el presupuesto aprobado y ejercido para cada uno de los programas sociales aprobados y aplicados durante el año 2007
3. Copia de los documentos que contienen los programas sociales aprobados para aplicarse durante el presente año de 2008 por esta Secretaría, reglas de operación y los requisitos para acceder a ellos
4. Copia de los documentos que amparen, comprueben y respalden el presupuesto aprobado para cada uno de los programas sociales aprobados para aplicarse durante el presente año de 2008, por esta Secretaría.

Con fecha 26 de agosto de 2008, se presentaron las solici-

tudes en forma personal ante la Secretaría de Desarrollo Social del Estado.

Respuesta de la Secretaría:

El 10 de septiembre, notificó que haría uso de la prórroga que les concede la ley a las entidades públicas en ciertos casos.

Con fecha 24 de septiembre del presente, por fin responde pero entregando dos escritos, uno por cada solicitud diciendo que no es posible acceder a la petición de información por lo siguiente:

1. Que la información no se encuentra en el estado en que se solicita,
2. que el presupuesto de egresos para el ejercicio de 2007 y para el 2008, fue publicado en el Periódico Oficial y está disponible en la página del mismo periódico.
3. La información relativa a los programas de ambos años se encuentra en la dirección electrónica de SEDESOL.
4. Lo relativo al presupuesto, señala que se encuentra en proceso de revisión y evaluación por el órgano Fiscalizador del Estado incluyendo el del 2008, por lo que temporalmente está sujeta a una de las excepciones de acceso a la información pública

Recurso de Reconsideración que presentamos el 7 de octubre/08: Inconformes con la negación de la información y sus explicaciones, ante la C. P Maria Esther Monsivais Guajardo Secretaria de Desarrollo Social, superior jerárquico de la Lic. Ing. Yadira De La Peña Bustos responsable de la Unidad de Atención de la Secretaría de Desarrollo

llo Social del Estado, en el recurso exponemos los argumentos según el análisis que realizamos sobre la respuesta recibida y lo fundamentamos en las disposiciones de ley correspondientes:

Primer párrafo sobre la Exposición de argumentos:

1. Que las explicaciones que expone la Responsable de la Unidad de Atención, en el supuesto que fueran fundadas, pudo haberlas hecho saber desde el 10 de septiembre, ya que no era necesario utilizar la prórroga al no entregar ninguna información y en este caso sólo alargó el plazo de respuesta, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Acceso a la Información, la prórroga solo se podrá utilizar de manera excepcional y sólo para efectos de reunir la información solicitada, no para deliberar si la información es pública, reservada o confidencial, de tal suerte que se percibe la utilización de la prórroga como un recurso para demorar el acceso a la información y un obstáculo para desanimar a quien solicita información.

Omisión de resolver: Se agotó el plazo de 10 días hábiles que le concede la ley para responder el Recurso de Reconsideración y no lo hizo, incurriendo en omisión de resolver al no dar respuesta alguna, por lo que decidimos continuar con el procedimiento dando el siguiente paso:

Recurso para la Protección del Derecho de Acceso a la Información, presentado el 27 de octubre del mismo año, ante el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública "ICAI", explicando los argumentos y fundamentos correspondientes.

Respuesta de Sedesol al ICAI: Que resolvió en tiempo pero como el solicitante no proporcionó domicilio para re-

cibir notificaciones, notificó por estrados, siendo falso que no se proporcionó domicilio, el recurso si contenía el domicilio y demás datos personales del solicitante, además ya había notificado anteriormente la respuesta a la solicitud, por lo que la Secretaría si conocía y tenía el domicilio del solicitante.

Resolución del ICAI el 02 de diciembre: Resolvió que la Secretaría debe notificar en el domicilio del interesado y fue más allá, ordena que entregue la información solicitada.

Notificación de Sedesol el 17 de diciembre/08, cumpliendo con el mandato del ICAI de notificar en el domicilio, pero confirmando su respuesta anterior de no entregar información.

Recurso para la Protección del Derecho de Acceso a la Información ante el ICAI el 14 de enero de 2009, inconformes con la respuesta de la Secretaría, presentamos el recurso para exigir la entrega de la información solicitada, ante la falta de voluntad para cumplir con el derecho de acceso a la información pública.

La Secretaría publicó la información sobre los programas sociales durante el mes de octubre actualizando dicha información de dos años consecutivos en su página electrónica. por lo tanto, nos atrevemos a pensar que quizá, fue la solicitud que presentamos y el mostrar la disposición a seguir el tortuoso y largo camino que tenemos que seguir los solicitantes de información, lo que logró que la Secretaría publicara esa información.

Por lo anterior, no insistimos en esa información específica de los programas sociales, pero insistimos en el Recurso para la Protección presentando y ratificando la solicitud sobre los **presupuestos** de ambos años, 2007 y 2008, sobre lo cual expresamente solicitamos: "Copias simples

de todos y cada uno de los documentos que amparen, comprueben y respalden el presupuesto **aprobado, ejercido y comprometido** (la entrega de recursos públicos, incluidas las asesorías) por cada uno de los programas sociales aprobados y ejercidos,"

Resolución del ICAI del 25 de febrero de 2009, Consejero ponente Lic. Manuel Gil Navarro presidente, revoca la resolución de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado y ordena entregarnos la información en los términos solicitados.

Conclusión

La Secretaría ha mostrado reiteradamente su falta de disposición a cumplir con el acceso a la información y la transparencia, comenzando por alargar los plazos, al utilizar la prórroga innecesariamente y sin fundamento, negar la información e indicar la búsqueda de la misma en su página electrónica cuando no la mantiene actualizada oportunamente y al Periódico Oficial del Estado que no contiene, ni puede contener la información solicitada. Ahora habrá que esperar que acate la resolución del ICAI y por fin después de 6 meses, de haber presentado la solicitud de información si será posible recibir la información.

Sobre la actuación del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública "ICAI".

Para finalizar este ejercicio, se decidió analizar la actuación del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública "ICAI" mediante los siguientes puntos:

1. Cómo resuelven los casos que se les presentan
2. Qué tanto logran que la gente ejerza el derecho a saber, y
3. Qué tanto logran que las entidades públicas sean más transparentes y entreguen información

Líneas de investigación.

1. Las resoluciones que emite sobre los recursos que se le presentan
2. El Presupuesto destinado a cada programa de trabajo
3. La evaluación cualitativa del Consejo General sobre:
 - a) El ejercicio del presupuesto en relación a los resultados de cada Programa de trabajo
 - b) La información mínima que publican las entidades públicas
 - c) La respuesta a las solicitudes de información por parte de las entidades públicas
 - d) Los resultados del Programa de la Cultura de la Transparencia

El 25 de agosto de 2008, presentamos cuatro solicitudes de información con el siguiente contenido:

1. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que contengan y comprueben las estadísticas sobre el cumplimiento cuantitativo y cualitativo de las entidades públicas sobre la publicación de la información mínima desglosado por año, de diciembre de 2004 a la fecha
2. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que contienen las acciones realizadas por el Consejo General del ICAI, para que las entidades públicas que no cumplan con la difusión de la información pública mínima, cumplan con esa obligación legal
3. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que comprueben y respalden el número de solicitudes de información recibidas por cada entidad pública de diciembre de 2004 a la fecha, con desglose estadístico por año según cada sujeto obligado

como: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, poder Judicial, ayuntamientos, los partidos políticos, los organismos autónomos y la Universidad Autónoma de Coahuila.

4. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que contienen las estadísticas correspondientes al sentido en que han sido respondidas las solicitudes de información recibidas por cada entidad pública, es decir, en cuantos casos se ha entregado la información y en cuantos se ha negado desglosado por año, de diciembre de 2004 a la fecha,
5. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que contengan los planes o programas de trabajo con las metas y acciones y el presupuesto para trabajar con los sujetos obligados y las entidades públicas, desglosados por año, de diciembre de 2004 a la fecha
6. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que, comprueben y respalden el presupuesto aprobado y ejercido por cada uno de los programas de trabajo y las acciones con los sujetos obligados por año, de 2004 a la fecha
7. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos generados por el ICAI que registren los planes o programas con metas y acciones en materia de cultura de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a la información y sus resultados de diciembre de 2004 a la fecha, desglosados por año
8. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que comprueben y respalden el presupuesto aprobado y ejercido por cada uno de los programas y las acciones sobre cultura de la transparencia desglosado por año, de 2004 a la fecha

9. Solicito copia de todos y cada uno de los documentos que contengan la evaluación cuantitativa y cualitativa realizada por este Consejo General del ICAI sobre El presupuesto ejercido y los resultados de los programas de trabajo y sobre los programas en materia de la cultura de la transparencia, de diciembre de 2004 a la fecha

Respuesta del ICAI, el 08 de septiembre, respondiendo a todas las solicitudes nos entrega la información que se evalúa de la siguiente manera:

Análisis de la información entregada por el ICAI.

De acuerdo con su forma de operar, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información, tiene tres grandes áreas a observar:

1. La relacionada con las resoluciones del Consejo General a través de las cuales se determina qué información es pública, qué información es reservada y qué información es confidencial
2. La relacionada con los sujetos obligados y pretende que las entidades públicas cada vez contesten de manera más adecuada las solicitudes de información y difundan de oficio la información que marca la ley.
3. La relacionada con la ciudadanía, busca que las personas conozcan y ejerzan el derecho de acceso a la información con el fin de mejorar su nivel de vida y fortalecer el sistema democrático.

Después de un ejercicio de observación en el que se realizaron entrevistas a los consejeros del Instituto, se presentaron solicitudes de información y se obtuvieron datos publicados por el propio ICAI, se encontró lo siguiente:

Resoluciones del Consejo General

Las resoluciones del consejo General del ICAI son, tal vez, el parámetro más importante para determinar hasta donde el Consejo General del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información, defiende el DAI y mantiene una real autonomía e independencia.

Las estadísticas relacionadas con estos casos, sirven además para conocer hasta donde los solicitantes agotan el procedimiento de acceso a la información y también hasta donde las entidades públicas atienden de manera satisfactoria las solicitudes de información.

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento anual de la presentación de recursos ante el ICAI.

2005	47	2006	84
		2007	4
		2008	28

En la tabla se puede apreciar cómo en el año 2007 la cifra cae de manera considerable y hasta el 2008 no se había recuperado, esto se debe a que durante el 2005 y el 2006, el ICAI realizó una interpretación de la ley, concretamente de su artículo 47 que le permitía a los solicitantes tramitar los recursos ante el ICAI inmediatamente después de que recibían la respuesta de la entidad pública, sin tener que agotar ninguna otra instancia.

No obstante, a finales de 2006, el Tribunal Superior de Justicia resolvió que el Instituto no podía intervenir directamente, sino que antes los solicitantes deberían agotar el recurso de reconsideración ante el superior jerárquico de quien emitió la respuesta.

Para 2008 entró en vigor el sistema infocoahuila que permite realizar solicitudes por internet y la cifra de recursos se incrementó, al incrementarse también el número de solicitudes.

Ahora en el 2009, la nueva ley vigente permite presentar quejas directamente ante el ICAI y a través de internet, por lo que se espera que el número de recursos se incremente.

En cuanto a las resoluciones del Consejo, durante el 2005, de **47** resoluciones en **8** no se concedió acceso a la información por diversas causas, en el resto los solicitantes recibieron una parte o toda la información requerida.

En el 2006, fueron **17** casos en los que no se concedió el acceso de un total de **84**, en el 2007, el total fue de **4** y en todos se concedió el acceso a la información, mientras que en el 2008 de un total de **28** recursos, solo en una ocasión se negó el acceso a la información.

Vinculación y Vigilancia (con las entidades públicas)

La eficiencia del trabajo del Instituto con las entidades públicas se puede medir a través de dos indicadores:

1. Las respuestas a las solicitudes de información (a mayor número de negativas de acceso a información que debe ser pública, menor grado de avance en esta área y viceversa, una variante de este indicador de gestión serían los recursos de inconformidad de los solicitantes, al haber mayor número de inconformidades, menor es el avance en esta área)
2. La cantidad de información que, de oficio, sin mediar solicitud, las entidades públicas deben poner a disposición de las personas (esta variable se relaciona directamente con las obligaciones de difusión)

de la información pública mínima que contempla la ley y que deben ser medidas tanto de manera cuantitativa como cualitativa. A mayor información disponible, mayor avance en el tema y viceversa)

De acuerdo a la información obtenida de las solicitudes realizadas al ICAI se puede establecer el porcentaje del presupuesto que se destina a las actividades de trabajo con los sujetos obligados y las acciones que se desarrollan para obtener resultados.

El ICAI informó que para el área de vinculación con las entidades públicas se destinaron los recursos que se precisan en el siguiente cuadro:

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJERCIDO	%
2005	23,000,000.00		100,283	
2006	17,327,000.00		264,018	
2007	17,993,000.00	647,384	450,020	69%
2008	21,000,000.00	356,136	213,081	59 %



De acuerdo con estos datos se puede establecer que el presupuesto ejercido en este rubro ha fluctuado entre los 100 mil 283 pesos y los 450 mil 20 pesos, resalta también el hecho de que en comparación con el 2007 y el 2006, el presupuesto ejercido en estas actividades disminuyó para el 2008 cuando solo se llegó a 213 mil 81 pesos.

El Instituto entregó información sobre el presupuesto asignado y el ejercido solo en los años 2007 y 2008, mientras que en el 2005 y el 2006 no se entregaron datos del presupuesto ejercido, solo del asignado. Tanto en el 2007 como en el 2008 no se ejerció el total de recursos asignados a esta área, el año anterior se ejerció un 59 por ciento del total asignado y en el 2007 se ejerció un 69 por ciento.

Las razones de porque se ejerció menos de lo asignado no se especifican en las respuestas entregadas por el ICAI. De acuerdo con el presupuesto total del ICAI se puede establecer que para el trabajo con los sujetos obligados solo se destinó directamente en el 2008 un poco más del 1 por ciento.

Es justo aclarar que en estas cifras no se consideran los sueldos de quienes trabajan en el Instituto en esta área y de los propios consejeros, quienes también inciden para lograr mejores resultados.

Las acciones en las que se ejercieron estos recursos se pueden observar en la siguiente tabla:



2005	Cuadernillos para entidades públicas Premio Transparencia 2005 Capacitación a Ayuntamientos Logística de la sesión del Consejo Construyendo la cultura de la transparencia Entrevistas IFAI,IFE y Derechos Humanos
------	---

	<p>Conferencia Magistral a Sociedad Civil Congreso Nacional de Transparencia Evaluación de municipios Conferencia Partidos Políticos Seguimiento a extrañamiento Seminarios de Transparencia Programa de cómputo municipios IPM Obra de teatro la Aldea Transparente Reunión estatal de observación de la IPM</p>
2006	<p>Reconocimiento a sujetos obligados Obsequio a unidades de atención Premio Municipios Transparentes Logotipos unidades de atención Haz valer Directorio de Unidades de Atención Capacitación RESI Capacitación a Unidades de Atención Capacitación área de cultura Transparencia para una mejor gobernanza Seminario de Transparencia Intercambio de experiencias Asesoría Administración de documentos Presentación del Directorio de Unidades de Atención Curso cultura de la transparencia Transparencia en tu colonia Evento RESI</p>
2007	<p>Rescate de archivos, compra de cajas, anaqueles y computadoras No presupuestados (36,298)(3174)(3174) Unidades de Atención Fortalecimiento de archivos Municipios por la Transparencia Capacitación 19 al 100</p>
2008	<p>Módulos para Unidades de atención Capacitación a servidores públicos Ciudadanos informados Evento archivos y rendición de cuentas Encuentro de unidades de atención</p>

Los conceptos incluidos en el cuadro son los que el propio Instituto incluyó en las respuestas a las solicitudes.

De la inversión de recursos y la realización de programas y acciones nos preguntamos ¿qué resultados se obtuvieron?

En el tema de las respuestas a las solicitudes de información, es prácticamente imposible obtener un indicador durante los primeros tres años del Instituto. Si bien el porcentaje de solicitantes que se quejaban de las respuestas de las entidades públicas era muy bajo, entre el 3 y el 6 por ciento, eso no significaba que los sujetos obligados entregaran la información; porque los solicitantes enfrentaban un largo y complejo proceso legal que incluía el recurso de reconsideración ante la misma entidad que había negado la información y una vez agotado ese paso tenían que presentar un recurso ante el ICAI en el que se veían obligados a expresar agravios y preceptos violados. En esos primeros 3 años no se podía solicitar información por internet, ni tramitar la queja ante el ICAI a través de ese medio; todo tenía que hacerse por escrito.

A partir de febrero de 2008 las respuestas a la mayor parte de las solicitudes se encuentran en el sitio infocoahuila, sin embargo, a la fecha todavía no existe un estudio para determinar en que porcentaje de casos la información no se entrega.

A partir de diciembre de 2008 se puede tramitar el recurso ante el ICAI a través de internet, por tanto es posible medir las inconformidades, de enero de 2009 a la fecha se han presentado cerca de 30 recursos de protección tramitados ante el ICAI.

En cuanto a la información que las entidades públicas difunden de oficio, sin necesidad de que exista una solici-

tud, es necesario aclarar primero que el Instituto ha realizado mediciones cuantitativas, pero no cualitativas, esto significa que revisa solo que exista información disponible en cada uno de los apartados que marca la ley, pero no verifica si efectivamente esa información es la que la propia ley exige.

Tomando en cuenta sólo el aspecto cuantitativo, del 2005 a la fecha se han presentado altibajos relacionados con el cambio de autoridades, así cuando una administración estatal o municipal inicia, el nivel de cumplimiento tiende a bajar y posteriormente llega a niveles cercanos al 100 por ciento.

Las entidades que presentan los niveles más bajos de cumplimiento son los partidos políticos y los ayuntamientos más pequeños.

El primero de marzo de 2009 se vence el plazo establecido en la ley para que las entidades públicas cumplan con la difusión de la Información pública mínima, por lo tanto, se estará en posibilidad de evaluar el cumplimiento cuantitativo.

Es importante destacar que una de las grandes asignaturas pendientes para el ICAI es la medición cualitativa de la Información que las entidades deben difundir de oficio.

AÑO	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	AÑO	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
2005	87 por ciento	2007	86 por ciento
2006	90 por ciento	2008	94 por ciento

Cultura de la Transparencia.

Además del área de trabajo dedicada especialmente a capacitar y socializar el derecho de acceso a la Información entre los servidores públicos, el ICAI también utiliza una parte de la estructura organizacional que trabaja directamente con la sociedad civil, se trata de la Dirección de Cultura de la Transparencia y Comunicación Social.

La eficacia y eficiencia de los programas de trabajo desarrollados con la sociedad civil puede medirse principalmente a través de dos indicadores: uno, el conocimiento y dos: ejercicio del derecho de acceso a la información.

El conocimiento es cuantificable a través de encuestas de opinión y el ejercicio del derecho mediante el número de solicitudes de información recibidas por las entidades públicas.

¿Qué tanto presupuesto se destina a la promoción de la cultura de la transparencia?, las cifras fluctuaron entre los 82 mil y los 565 mil pesos. Desde que el ICAI comenzó a operar la cultura de la transparencia, ha ejercido un 2 por ciento del presupuesto histórico total del Instituto que hasta diciembre de 2008, ascendía a 81 millones 260 mil pesos.

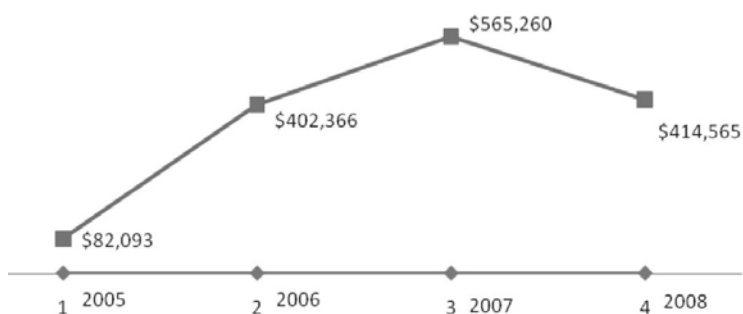
Cabe destacar que en estos datos presupuestales no se contemplan los recursos ejercidos en materia de comunicación que de alguna manera inciden en la promoción de la cultura de la transparencia.

Al igual que en el caso de vinculación y vigilancia, solo en los dos últimos años se realizó el ejercicio de presupuestación, durante el 2005 y el 2006 no hubo presupuestación, simplemente hubo ejercicio presupuestal.

En el siguiente cuadro se encuentra un comparativo del 2005 al 2008:

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJERCIDO
2005	23,000,000		82,093
2006	17,327,000		402,366
2007	17,993,000	574,835	565,260
2008	21,000,000	873,566	414,565

PRESUPUESTO PARA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA



A pesar de que en el 2007 sobraron recursos presupuestados, no se realizaron todas las acciones planeadas, es decir, que aún teniendo recursos para hacerlo, por alguna razón no se concretaron. La siguiente tabla muestra cuáles acciones se realizaron y cuáles quedaron pendientes.

AÑO	ACCIONES REALIZADAS	ACCIONES PLANEADAS PERO NO REALIZADAS
2008	Capacitación conaleps Convenio de trabajo con la Universidad Ibero americana Encuentro Juventudes transparentes Transparencia en tu Colonia Transparencia en el Campo Adecuación al e learning Escuelas promotoras de la transparencia Acercamiento con asociaciones de profesionistas Programa con Bibliotecas Públicas Presentación del Manual Ciudadano para la Contraloría Social Sesiones de Consejo Kiosko	Capacitación a Sociedad Civil Centro de Investigación
2007	Teatro Guiñol Trípticos Volantes Seminario de Jóvenes Escuelas promotoras de la transparencia Valores por la Transparencia Transparencia en tu colonia Transparencia en el campo Seminarios con sociedad Civil Eventos diversos	Todo lo programado se realizó
2006	Teatro Guiñol Seminarios de Transparencia Escuelas promotoras de la transparencia Transparencia en tu Colonia Módulos de atención Apoyo a ongs Reunión con ongs Capacitación a Unidades de atención "Monitoreo Ciudadano" Reunión Comaip	

Los conceptos incluidos en el cuadro son los que el propio Instituto incluyó en las respuestas a las solicitudes que presentamos.

En cuanto a los resultados en los indicadores para medir esta materia se puede comentar que en cuanto a conocimiento del derecho, los resultados de la encuesta de opinión más reciente contratada por el ICAI muestran que **39.1 por ciento** de la población sabe de la existencia del

derecho de acceso a la información pública y tiene alguna idea sobre cómo se ejerce.

En cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información en Coahuila se ha disparado principalmente por la entrada en funcionamiento del portal Infocoahuila que permite pedir datos y documentos a través de internet.

A continuación una tabla con la estadística de solicitudes de información por año.

AÑO		SOLICITUDES	
2005	1,562	2006	1,695
2007	2,083	2008	3,941

Algo que da una idea del avance que ha logrado el ICAI con este indicador, es la comparación con otros estados de la república que también cuentan con sistemas para solicitar información por Internet, Coahuila se encuentra en segundo lugar nacional sólo abajo del Distrito Federal, tomando en cuenta los meses que lleva operando el sistema y la densidad poblacional de las diferentes entidades.

Conclusiones y recomendaciones

Por los resultados obtenidos del seguimiento a las solicitudes de información presentadas ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, la Secretaría de Salud y el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, podemos decir lo siguiente:

1. Que las tres primeras instituciones adolecen de falta de transparencia, de apertura y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, de lo que



constitucional y legalmente son sujetos obligados y del que también resulta un derecho humano universal que debe ser plenamente respetado en una sociedad democrática.

2. Las tres entidades públicas utilizaron diversas prácticas para inhibir el ejercicio de este derecho, en particular el retrasar la entrega de la información haciendo uso invariablemente de la prórroga aunque no fuera procedente aplicarla, como así lo resolvió y demostró el Consejo General del ICAI en su resolución sobre el Recurso para la Protección del Derecho de Acceso a la Información ante la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, que incluso también la Secretaría de Salud, en su posterior respuesta decir que la información era inexistente porque no la tienen y que bien lo pudieron haber dicho desde el principio.
3. Que la información que llegan a entregar como en el caso del IEPC, es sumamente incompleta y en la mayoría de los casos poco tiene que ver con la información que se solicita, la Sedesol actuó de esa manera también en una de las solicitudes, resultando que prácticamente en varios casos niegan la información que es pública y deben entregar.
4. Que al remitir a sus páginas electrónicas, como en el caso de la Sedesol, pero en ambas instituciones sucede, son sumamente incompletas en sus contenidos y tienen retrasos de actualización hasta de plazos de más de un año, por lo cual tampoco están cumpliendo con los mínimos legales de transparencia.
5. Por lo anterior, consideramos un logro de nuestro ejercicio, el que la Sedesol publicara por fin en su página electrónica, las reglas de operación de los pro-

gramas sociales, posterior a la presentación de nuestras solicitudes sobre esa información.

6. Que de sus respuestas y la escasa información que llegan a entregar, muy en particular en el caso del IEPC, se percibe que puede estar funcionando de manera completamente irregular, deficiente y desordenada, sin cumplir ni aplicar la normatividad que lo regula, lo cual es muy grave por la importancia de su carácter y de su objeto, en el caso del IEPC, **la función electoral**, en el caso de la Sedesol estatal, **la aplicación de los programas sociales**, y que ambas, son sostenidas y manejan recursos públicos que pagamos todos los contribuyentes, por lo cual tenemos pleno derecho a exigirles cuentas.

Sobre el ICAI, podemos decir que pudimos conocer su apertura para entregar la información. Además, su gran compromiso con dos aspectos fundamentales: la nueva ley y el sistema electrónico el Infocoahuila, que consideramos son el piso básico para tratar de hacer efectivo el derecho de acceso a la información en nuestro estado.



EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Guillermo Lizama Carrasco*



EL MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

1. El régimen de acceso a la información pública en el Distrito Federal.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) es la normativa que regula el acceso a la información pública en el Distrito Federal y da creación al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF). Entre otras cosas, esta ley, obliga a todas las dependencias del gobierno del Distrito Federal y entes públicos a responder las solicitudes de información que reciben y, al mismo tiempo, presentar un listado de obligaciones de transparencia en sus páginas de internet. A su vez, el Distrito Federal cuenta con la Ley de Protección de Datos Personales para el DF y la Ley de Archivos del DF. Este es el marco legal que regula el acceso a la información en la capital del País.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, fue publicada en la Gaceta Oficial el 8 de mayo de 2003, la última reforma se publicó el 28

* Sociólogo, Investigador Alianza Cívica AC



de marzo de 2008. Con dicha reforma se buscó dar cumplimiento a la reforma del artículo sexto constitucional del año 2007. Como veremos más adelante este proceso consolidó la institucionalización del derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal regula el procedimiento formal de acceso a la información y define los plazos que tienen los entes públicos para dar respuesta a las solicitudes de información como se muestra en el cuadro 1:

CUADRO 1 PLAZOS DE RESPUESTA PARA UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN	
PROCEDIMIENTO*	PLAZO DE RESPUESTA (DÍAS HÁBILES)
Solicitud de Acceso a la Información	10
Prevención para aclarar o completar información	5
Solicitud de información con ampliación de plazo	20
Notificación de no competencia de ente público al que se realizó la solicitud	5
Solicitud de información pública de oficio 5 días**	5
Solicitud de Acceso a Datos Personales**	15
Solicitud de Corrección de Datos (previa procedencia de corrección)	10
Positiva Ficta	10
Recurso de revisión (presentación)	15
Recurso de revisión, procedente con revisión de antecedentes	40

*Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal.
**Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

De esta manera la LTAIPDF garantiza el derecho de cualquier persona de acceder a la información a través de pla-

zos y procedimientos definidos. La negación de la información solicitada procede cuando la misma es clasificada como restringida al ser confidencial o reservada. Por ejemplo: es información reservada la referida a operativos policiales programados, fechas y rutas de inspección a lugares de entretenimiento, planes para desarticular grupos de delincuencia organizada, etc. Por su parte, la información es confidencial cuando se refiere a datos personales de naturaleza no pública como la vida privada de las personas, como es el número telefónico particular, número de hijos o ideas religiosas, entre otros. En estos y otros casos es el INFODF, como órgano garante, el que tiene la autoridad legal para determinar si el gobierno debe dar la información al solicitante, de acuerdo al principio de máxima publicidad, incorporado tras la reforma al artículo constitucional que veremos con detención en el siguiente apartado.

El año 2003 se aprobó la LTAIPDF, de esta manera se creó el Consejo de Información Pública del Distrito Federal, antecedente de lo que en marzo de 2006 sería el Instituto de Acceso a la información Pública del Distrito Federal (INFODF). En marzo de 2008 se publica la nueva LTAIPDF conforme a la reforma del artículo sexto constitucional del año 2007.

El Instituto de acceso a la información del Distrito Federal es un organismo con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información en el Distrito Federal. EL INFODF está integrado por seis comisionados que son designados por la aprobación de las dos terceras partes de la asamblea¹⁵ legislativa del DF y duran seis años en su cargo sin posibilidad de reelección. Los comisionados tienen entre sus facultades la representación del INFODF y la resolución de los recursos de revisión, durante el 2008 se resolvieron

¹⁵ El artículo Cuarto Transitorio de la LTAIPDF señala que desde el 12 de julio de 2009 el pleno del INFODF estará integrado por cinco comisionados.

456 recursos de revisión. De acuerdo con el artículo 67 de la LAIPDF los requisitos para ser comisionados son:

- I. Ser ciudadano mexicano, con residencia legal en el Distrito Federal de por lo menos cinco años anteriores a la designación
- II. Tener al menos treinta años cumplidos al día de su designación;
- III. Gozar de reconocido prestigio personal y profesional;
- IV. No ser ni haber sido dirigente de algún partido o asociación política, ni ministro de culto religioso, cuando menos cinco años antes del momento de su designación;
- V. No haber sido servidor público por lo menos un año antes del momento de su designación, salvo que se trate de labores vinculadas directamente con la materia objeto de la presente Ley;
- VI. No haber sido condenado por delito doloso

La estructura administrativa del INFODF está conformada por: I. el **Pleno**; II. El **Comisionado Presidente**; III. Los **Comisionados Ciudadanos**; IV. La **Secretaría Técnica**; V. La **Secretaría Ejecutiva**; VI. La **Contraloría** y VII. Las Direcciones. Estas últimas son la **Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo**, la **Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia**, la **Dirección de Evaluación y Estudios**, la **Dirección de Vinculación con la Sociedad**, la **Dirección de Comunicación Social**, la **Dirección de Tecnologías de Información** y la **Dirección de Administración y Finanzas**.

2. Avances del INFODF respecto a la reforma del Artículo 6º constitucional.

e) Contexto de avance

Este monitoreo ciudadano busca remarcar el *Criterio de Máxima Publicidad* en las modificaciones a la ley de transparencia del DF producto de las reformas al artículo 6º constitucional. En el caso del INFODF, organismo garan-

te del Distrito Federal se atendió la reforma al Artículo Sexto constitucional desde el mes de marzo de 2008, modificando aspectos a la ley de transparencia local. Los más relevantes consisten en integrar a nuevos sujetos obligados (partidos políticos y sindicatos). Lo que representa un reto en materia de capacitación a enlaces y construcción de buenas prácticas.

Un ejemplo de avances en esta materia es el caso de los partidos políticos de acuerdo al Índice Global de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia en una escala de cero a 100, obtuvieron un 83.3 de cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Lo cual es un avance en materia de cambios en la cultura política de estas instancias y fortalece una cultura de la transparencia. A esto se debe agregar el importante número de solicitudes de información que han recibido estos entes públicos, llegando a las 1,336 solicitudes en apenas cinco meses. En el cuadro 2 se detallan a que partidos se realizaron las solicitudes de información:

CUADRO 2
SOLICITUDES DE INFORMACIÓN REALIZADAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

PARTIDO	NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN
Convergencia	125
Nueva Alianza	125
Partido Acción Nacional	224
Partido de la Revolución Democrática	173
Partido del Trabajo	125
Partido Revolucionario Institucional	155
Partido Socialdemócrata	279
Partido Verde Ecologista de México	130
Total de solicitudes	1,336

Fuente: INFOMEX DF, información estadística. Fecha inicial: 31/10/2006. Fecha final: 16/03/2009

La importante cantidad de solicitudes que han recibido los partidos políticos (9 solicitudes por día), demuestra un interés en la ciudadanía por conocer y transparentar las acciones de estos entes públicos; lo anterior representa un avance producto de las reformas a la LTAIPDF producto de las reformas al artículo sexto constitucional y un esfuerzo de negociación y diálogo entre el INFODF y los partidos políticos en el DF. Este último caso se ha transformado en un referente nacional e internacional en la materia.

En la nueva LTAIPDF se mantiene la *positiva ficta*, además los criterios para solicitar información están bien especificados en la página de INFOMEX. Actualmente tanto en las instrucciones de la página web como las capacitaciones que dan los funcionarios al público usuario aclaran que "no se solicita información, se solicitan documentos" para mejor comprensión y claridad de los que se está buscando y de cómo funciona la ley. Asimismo se mantiene que el solicitante no requerirá de su plena identificación sólo deberá llenar el perfil con fines estadísticos.

Otro avance importante en materia de legislación en transparencia es la Ley de Protección a los datos personales del Distrito Federal. Sin embargo aun falta afinar la ley para que no sea sujeto de interpretaciones que permitan prácticas de opacidad disfrazadas de protección a datos personales.

Estos avances han generado un contexto propicio para profundizar la institucionalización del DAI en la capital del país.

f) Modificaciones en las obligaciones de transparencia de los entes públicos.

Las reformas a la LTAIPDF entraron en vigor el 28 de marzo de 2008. A continuación se enlistan las modifica-

ciones a la Ley de Transparencia del Distrito Federal producto de las reformas al artículo 6º Constitucional.

- i. Las obligaciones genéricas, pasan de 24 a 29 en la reforma a la Ley de Transparencia del DF. Entre estas destacan:
 - La relativa a sus funciones más relevantes que deberá incluir los indicadores de gestión.
 - La obligación de publicar el nombre del personal comisionado por cualquier causa, incluso de carácter sindical.
 - Los convenios y contratos que celebren con los sindicatos.
 - La información relativa a los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación con un nivel de desagregación y detalle mayor al establecido anteriormente.

ii. Se establecen Obligaciones de transparencia específicas por órgano de gobierno.

Poder Ejecutivo, 10 obligaciones, de las cuales se destacan:

- Publicación de estadísticas e índices delictivos.
- Listado de expropiaciones.
- Listado de personas que han recibido extensiones, condonaciones de impuestos locales o regímenes especiales en materia tributaria local.

Poder Legislativo, 13 obligaciones, entre las que se destacan:

- Convocatoria, actas, versiones estenográficas, listas de asistencia y acuerdos de cada comisión y de las sesiones.
- Votación nominal de los dictámenes y acuerdos sometidos a la consideración del pleno.
- Informes de viajes oficiales de los diputados o del personal de las unidades administrativas tanto nacionales como al extranjero.

Órgano Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Junta Local de Administración y Arbitraje, 12 obligaciones, entre las que destacan:

- La publicación de los principales indicadores sobre la actividad jurisdiccional.
- Sanciones disciplinarias, en donde se identifique al personal sancionado.
- El boletín judicial y otros medios que contengan acuerdos, laudos, resoluciones, sentencias relevantes y jurisprudencia.

Órganos políticos administrativos, 8 obligaciones, destacando las siguientes:

- La publicación de las cantidades recibidas por concepto de recursos autogenerados y el uso y aplicación que se les da.
- Las actas de las sesiones de los comités y/o subcomités establecidos en la normatividad.

Instituto Electoral del Distrito Federal y al Tribunal Electoral Local, 13 obligaciones entre las que destacan:

- El monto de financiamiento público y privado a los partidos políticos y Asociaciones Políticas y su distribución de acuerdo a sus programas y actividades.
- Las auditorías, dictámenes y resoluciones a los partidos políticos.

En el caso del Tribunal Electoral 5 obligaciones destacando:

- La publicación de las sentencias que hayan causado ejecutoría.
- Comisión de Derechos Humanos. 3 obligaciones, entre las que destacan:
- Las recomendaciones enviadas, su destinatario y el estado que guarda su atención.
- Los recursos de queja e impugnaciones concluidos
- Estadísticas sobre denuncias presentadas.

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 4 obligaciones, entre las que destacan

- Publicación de programas de estudio y planta docente por área y carrera
- Montos de ingreso del personal docente y administrativo.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. 9 obligaciones, entre las que destacan:

- Publicación de estadísticas.
- Publicación de las resoluciones
- Resultados de evaluaciones realizadas.

g) Modificaciones en relación al ejercicio del acceso a la información.

Un avance en materia del proceso de acceso a la información es que se establecen claramente las funciones de las oficinas de información pública (OIP) y se crean los comités de transparencia para fortalecer y mejorar la calidad de la información de las OIP. Junto con ello se norma el procedimiento de respuesta. Por ejemplo en el caso de que la información solicitada sea inexistente, deberá elaborarse un acta en la que se informan las causas de la inexistencia, esta deberá ser avalada por el titular del órgano de control interno, los titulares de las unidades administrativas y el titular de la OIP. Este procedimiento busca crear una certeza jurídica al solicitante.

Cuando una solicitud de información llegue a una dependencia que no es competente para contar con la información, esta deberá turnarla a la instancia competente. Antes esto era obligación del solicitante.

En lo que respecta al recurso de revisión, se reducen los plazos de 45 a 40 días para emitir una resolución. Queda establecida la posibilidad de realizar audiencias para evitar pasos dilatorios en la entrega de información.

Se han adicionado siete causas que son consideradas como infracciones a la ley, entre las que destacan: no cumplir con las resoluciones emitidas por el INFODF y clasificar con dolo y mala fe información reservada.

Finalmente, queda regulada la posibilidad de presentar solicitudes de información vía telefónica. Al respecto en el monitoreo realizamos ejercicios de solicitud por este medio y comprobamos que es una herramienta de gran utilidad.

h) La visión de los comisionados.

Durante el proceso de monitoreo se consideró central obtener la visión de los comisionados como actores claves y constituyentes del órgano garante de acceso a la información INFODF. Al respecto durante el mes de abril de 2008 se entrevistaron al Comisionado Jorge Bustillos, al Comisionado Agustín Millán y a la Comisionada Areli Cano.

Los tres entrevistados coincidieron en los siguientes aspectos:

- Se debe preparar a la institución para asumir los retos de la reforma a la ley local.
- Todos conocen lo que se hace en materia de divulgación del Derecho al Acceso a la Información con la sociedad civil y los materiales que se publican.
- Mencionaron que se está implementando el sistema de solicitud vía telefónica. Pero aun no se vislumbran sus alcances en materia de eficiencia y practicidad para el usuario y en materia de costos y recursos humanos para la institución.
- Su meta son más solicitudes de información resueltas satisfactoriamente en menor tiempo.
- Reforzar el trabajo con las unidades de enlaces y sujetos obligados para que su trabajo sea más eficiente.

- Los tres entrevistados no abundaron mucho en el reto que implica para el instituto el hecho de que los partidos políticos sean sujetos obligados de la ley de transparencia local.

Finalmente, en las entrevistas con los comisionados se observa que un argumento recurrente para destacar los avances en materia de transparencia y acceso a la información en el Distrito Federal es la cantidad de solicitudes de información. Las cuales han experimentado un aumento significativo entre el 2007 y el 2008, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 3 NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN ENTRE 2006 Y 2009			
AÑO	MANUAL	ELECTRÓNICA	TOTAL
2006 (31/10/2006 al 31/12/2006)	322	783	1,105
2007	7,900	10,340	19,044
2008	21,701	17,114	38,815
TOTAL	29,923	28,237	58,160

Fuente. Información estadística disponible en el sistema INFOMEX DF.

A pesar de este argumento cuantitativo, es fundamental identificar la calidad de las respuestas que se entregan, más allá de los mecanismos jurídicos como los recursos de revisión. Al respecto deben existir indicadores de seguimiento y desempeño a las respuestas que emiten los enlaces de las oficinas de información pública. Para de esta forma no centrarse en el argumento de un número record de solicitudes y atender la calidad de la información que recibe la ciudadanía.

1. Transparentando la transparencia en el INFODF

Uno de los temas más relevantes en el monitoreo al órgano garante del acceso a la Información en el Distrito Federal es el uso del presupuesto. Es de sumo interés para la ciudadanía conocer cuánto se gasta, en qué se gasta y cómo se gastan los recursos públicos destinados a garantizar el derecho de acceso a la información. La transparencia transparente es una condición fundamental para la valoración que los ciudadanos realizan de estas instituciones.

Respecto al ejercicio del presupuesto, el INFODF cuenta con una contraloría interna encargada de inspeccionar y fiscalizar el ejercicio del gasto y evaluar el cumplimiento programático de las metas y objetivos. Dichas funciones están normadas en el Artículo 18 del reglamento interior del INFODF.

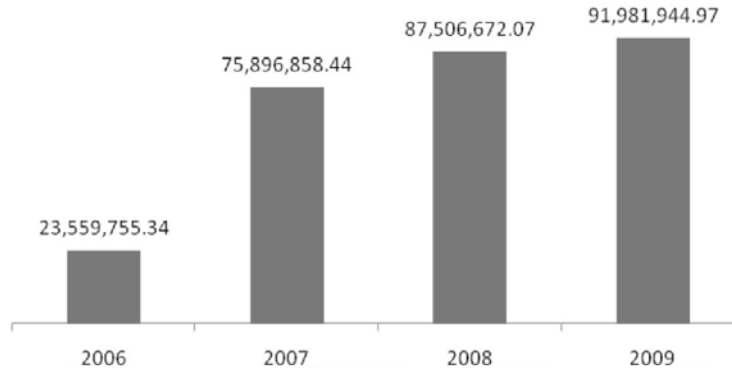
De esta manera en materia de administración, cumplimiento de normatividad y ejercicio del gasto, al INFODF es vigilado por una contraloría interna, al respecto debiese existir un órgano de control interno con autonomía efectiva como en el caso del IFAI, en donde dicho órgano depende de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo existen auditorías externas como las que realiza el despacho Álvarez Balbas S.C. y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Durante el año 2008 se recibieron 89 observaciones sin sanciones ni medidas correctivas. En ese sentido es recomendable la externalización de la contraloría interna del INFODF como una forma de asegurar imparcialidad y certeza en las auditorías y mecanismos de seguimiento del funcionamiento del INFODF.

CUADRO 4 RESUMEN DE SOLVENTACIÓN DE OBSERVACIONES Y/O RECOMENDACIONES				
CONCEPTO	DETERMINADAS	ATENDIDAS	NO SUJETAS DE SEGUIMIENTO	EN PROCESO
Auditorías	27	23	1	3
Revisiones de Control	23	16	5	2
Auditorías de seguimiento	1	1	0	0
Seguimiento CMHALDF*	15	14	0	1
Seguimiento Despacho Álvarez Balbás, S.C.	24	22	2	0
TOTAL	90	76	8	6

*CMHALDF: Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El presupuesto del INFODF para el año 2009 es de 91,981,944.97 cuatro veces mayor que el presupuesto del año 2006 y representa un incremento del 9,52% respecto al 2008. A su vez el presupuesto del INFODF es el más alto a nivel nacional, sin considerar al IFAI. En el gráfico 1 se observa el crecimiento del presupuesto para el órgano garante del DAI en el DF.

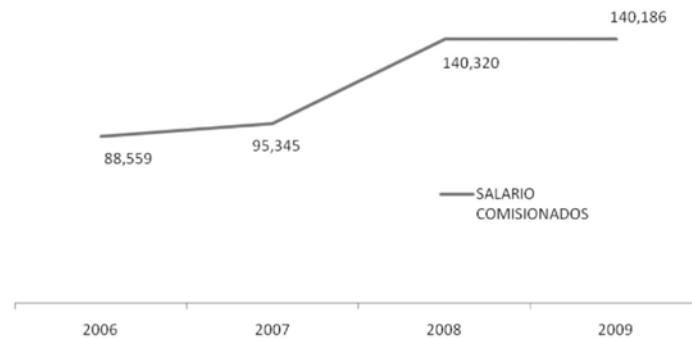
GRÁFICO 1
PRESUPUESTO ASIGNADO AL INFODF DE 2006 A 2009



Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, 2007, 2008 y 2009.

Dicho incremento presupuestal impactó en el salario bruto de los comisionados que para el año 2009 asciende a \$140,186.00. Registrando un aumento del 60% respecto el salario que ganaba un comisionado en 2006. Como se observa en el gráfico 2:

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL SALARIO DE LOS COMISIONADOS DEL INFODF ENTRE 2006 Y 2008



Fuente. Con información del tabulador de salarios disponible como información pública de oficio de acuerdo al Art 14 de la LTAIPDF

El actual salario de los comisionados es uno de los más altos respecto a los órganos garantes del acceso a la información en las entidades federativas. A su vez representa una cifra que vulnera los criterios de austeridad que deben procurar las instituciones y funcionarios públicos, tomando como parámetro la Ley de Austeridad del Gobierno del Distrito Federal.

Un comisionado del INFODF gana más que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que de acuerdo al tabulador de la administración pública del DF recibe un salario bruto mensual de \$100,983.00. Respecto al elevado salario de los comisionados, la oficina de información pública del INFODF por medio de la Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo, respondió a la solicitud de información un ciudadano con número de folio 3100000006609. Que preguntaba acerca de los comisionados: *por qué ganan más que los funcionarios del gobierno del Distrito Federal.*

Se responde de la siguiente manera:

De conformidad con el artículo 63 de la LTAIPDF, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es un órgano autónomo del Distrito Federal, con patrimonio propio y autonomía presupuestaria, por lo que los sueldos de sus servidores públicos se someten a autorización del Pleno, que es el órgano máximo de dirección.

Ahora bien, en caso de que le interese conocer las razones de la diferencia en la remuneración de dichos servidores públicos del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 47, último párrafo, de la LTAIPDF, en relación con el diverso 8, fracción VII, último párrafo de los Lineamientos para la Gestión de Solicitudes de Información Pública y de Datos Personales a través del Sistema INFOMEX del Distrito Federal, se considera que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el ente público competente para atender la solicitud, toda vez que tanto el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito

Federal, para el Ejercicio Fiscal 2009, como la LTAIPDF fueron emitidos por dicho órgano legislativo.

De la misma manera, debiesen existir mecanismos para evitar que el pleno de comisionados del INFODF defina el tabulador de salarios (cuadro 5). Si bien el INFODF es un Organismo Autónomo, debiesen existir órganos externos como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que junto con definir los presupuestos resuelva acerca de los tabuladores de salarios:

CUADRO 5 SALARIO DE FUNCIONARIOS DE MANDO DEL INFODF, 2009		
PUESTO	SUELDO MENSUAL 2009 (PESOS)	
	TOTAL BRUTO	TOTAL NETO
Comisionado Ciudadano	140,186.15	101,107.13
Secretario Técnico	61,689.90	45,571.78
Secretario Ejecutivo	61,689.90	45,571.78
Contralor Interno	58,045.07	43,096.39
Director	58,045.07	43,096.39

Fuente: En base a tabulador de salarios publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de febrero de 2009.

A su vez, los comisionados cuentan con un Asesor A y un Asesor B, el costo anual por concepto de salarios para comisionados y asesores es de \$ 15,125,328. De esta manera, 18 personas gastan el 16,5% del presupuesto del INFODF en el año 2009.

A lo cual se le debe sumar que *El aguinaldo neto recibido por los Comisionados Ciudadanos en el ejercicio 2008, ascendió a \$1,130,610.24 (Un millón ciento treinta mil seiscientos diez pesos 24/100 M.N.) según respuesta de solicitud de información con folio 3100000006609.*

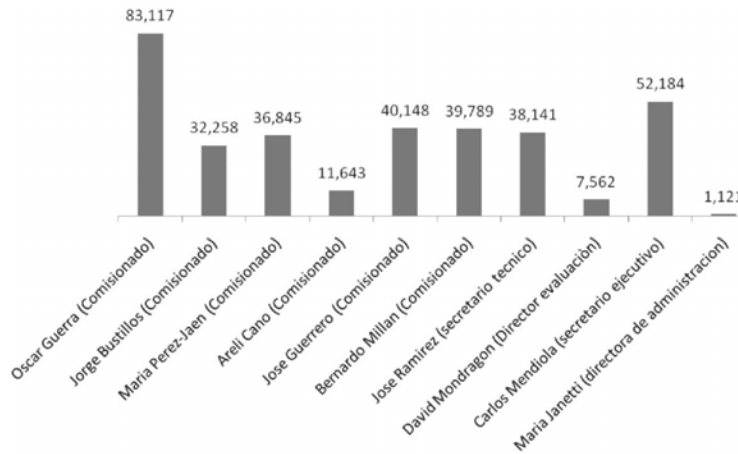
De la misma manera la concentración de costos y gastos en los comisionados ciudadanos se expresa en la infraestructura disponible, ya que los seis comisionados concentran el 75% de los vehículos del INFODF. Tan solo dos automóviles están disponibles para servicios generales, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 6 PARQUE VEHICULAR DEL INFODF				
FUNCIONARIO	MARCA	TIPO	MODELO	COLOR
Agustin Millán Gómez	Nissan	Sedan	Sentra premium 2007	Verde acero
Oscar Mauricio Guerra Ford	Nissan	Sedan	Sentra premium 2007	Negro
María Elena Pérez-Jaén Zermeño	Nissan	Sedan	Sentra premium 2007	Gris Oxford
Jorge Bustillos Roqueñi	Nissan	Sedan	Sentra premium 2007	Moos Gray
Salvador Guerrero Chiprés	Nissan	Sedan	Sentra premium 2007	Plata
Areli Cano Guadiana	Nissan	Sedan	Sentra premium 2007	Plata
Recursos Materiales y servicios Generales	Nissan	Sedan	Tsuru GSII 2007	Plata
Recursos Materiales y servicios Generales	Chevrolet	Van	Express Van 2007	Rojo

Fuente. En base a solicitud de información: numero de folio: 3100000075608

Un aspecto polémico y de interés público han sido los gastos onerosos en rubros como alimentación. Como se observa en el gráfico 3, dicho gasto además de ser excesivos presenta desequilibrios entre las mayores y menores cantidades. En este punto existe un vacío administrativo ya que el marco normativo del ejercicio del presupuesto no fija topes para el gasto en alimentación como sí lo hace con los viáticos.

GRÁFICA 3
GASTO DE ALIMENTACIÓN POR FUNCIONARIOS DE MANDO DEL INFODF EN 2008



Fuente. Información pública de oficio en www.infodf.org.mx

Al revisar el gasto por concepto de alimentación, desagregado por mes, se observan situaciones específicas que evidencian falta de austeridad de recursos públicos. Por ejemplo, el Secretario ejecutivo del INFODF registra en el mes de septiembre de 2008 un gasto de alimentación de \$32,176 lo que equivale a un gasto diario en alimentos de \$1,462.¹⁶

Al respecto el marco regulatorio es ambiguo al no establecer un tope de gasto de alimentación correspondiente al *capítulo 3000, servicios generales 3807, gastos de alimentación para servidores públicos de mando*,¹⁷ por lo cual los gastos excesivos antes mencionados, no infringen la ley, pero debilitan a nivel simbólico la confianza ciudadana

¹⁶ La respuesta ante solicitud de información indica el gasto individual-personal, no por área del INFODF.

¹⁷ Al respecto el gasto en telefonía celular tiene un tope de \$1400 a \$800 según rango. A su vez los vales de gasolina representan una asignación correspondiente a \$1,200 mensuales para los comisionados.

en el órgano ciudadano garante del Derecho de Acceso a la Información.

En este contexto, para el año 2009 el INFODF emitió las *normas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal del Instituto de Acceso a la información Pública del Distrito Federal*. Estas medidas buscan una racionalización y eficacia en el ejercicio del gasto, sin embargo no incluye topes en gastos de Alimentación.

Finalmente, en el ejercicio del presupuesto para el año 2009 se presentan recortes presupuestales por direcciones del INFODF, sin embargo no hemos constatado la existencia de algún documento de planeación que justifique una reducción del presupuesto en áreas prioritarias como son la de Vinculación con la Sociedad que sufrió un recorte del 31,33% o la de capacitación y cultura de la transparencia que vio disminuido su presupuesto en un 9,83%, como se observa en el cuadro 7. Lo cual resulta contradictorio con las entrevistas a los comisionados que mencionaron como una de las prioridades el fortalecimiento del vínculo con la sociedad y la promoción de una cultura de la transparencia.

CUADRO 7
RECORTES PRESUPUESTALES POR ÁREAS DEL INFODF PARA EL AÑO 2009

Dirección de Comunicación Social	8.76%
Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia	9.83%
Dirección de Evaluación y Estudios	5.24%
Dirección de Vinculación con la Sociedad	31.33%
Dirección de Tecnologías de la Información	8.76%
Dirección de Administración y Finanzas (Recursos Materiales)	28.14%

Fuente: Folio de solicitud de información. 3100000006609

En conclusión, se ha puesto un excesivo énfasis en la figura de los comisionados, sin embargo el énfasis debe estar en el fortalecimiento institucional, en especial en las acciones orientadas a promover una cultura de la transparencia. Es uno de los caminos para proteger y fortalecer las instituciones democráticas garantes del Derecho de Acceso a la Información.

El ejercicio del Derecho de Acceso a la información pública en el Distrito Federal : seguimiento a la informacion publica en salud.

La transparencia y rendición de cuentas son condiciones fundamentales e irrenunciables en las democracias modernas, ya que refuerzan la relación entre sociedad y gobierno. En este proceso la información se constituye como derecho humano fundamental, que interviene en la promoción de una cultura de la legalidad y en el empoderamiento de la ciudadanía. Lo cual se transforma en un capital que permite el ejercicio de otros derechos.

El derecho de acceso a la información pública gubernamental se encuentra garantizado por el Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De la misma manera, el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el Derecho de Acceso a la Información (DAI) como garantía para informar, informarse y ser informado. En el Distrito Federal se cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde el 8 de mayo del 2003 con su modificación más reciente del 28 de marzo de 2008. Dicho marco legal, interviene como garantía de la prerrogativa de acceso a la información, institucionalizando el procedimiento por el cual la ciudadanía accede a la información pública del Distrito Federal. En este marco se crea como órgano garante del cumplimiento de la Ley el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Los organismos garantes como el INFODF, poseen una profunda dimensión simbólica, ya que la ciudadanía deposita la confianza en dicha institucionalidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Estos organismos reglamentan solicitudes de información, la protección de datos personales, el proceso de archivos de información y la educación cívica para promover la relación entre el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas como valores de la democracia.

En este contexto es fundamental que desde la sociedad civil organizada se realicen acciones de monitoreo del órgano garante del Acceso a la información en el Distrito Federal para establecer un desempeño acorde con los ámbitos que garantizan y con la confianza ciudadana que convierte a esta nueva institucionalidad en factor de la profundización democrática.

El derecho a la información promueve la sinergia entre estado y sociedad en tanto que obliga al gobierno a disponer de la información y a los ciudadanos a solicitar información. Lo cual genera procesos de fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil e interviene como estímulo positivo para las acciones de buen gobierno eficiente, eficaz y transparente. Junto con ello, el DAI posee un dinamismo en la promoción de otros derechos como el derecho a la salud. Es en esta relación en donde el DAI se transforma en una herramienta para el bienestar de las personas y para la profundización de la democracia.

En este contexto y para constatar los avances en el Distrito Federal en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, se monitoreó el órgano garante del acceso a la información en la capital del país. (INFODF) y se realizó un monitoreo ciudadano al Seguro Popular, para demostrar el vínculo entre el ejercicio del derecho de acceso a la información y el derecho a

la salud. Dicho monitoreo es parte del proyecto "Monitoreo ciudadano a Instituciones Públicas de Acceso a la Información en México" realizado por Alianza Cívica, AC, con el apoyo de la Unión Europea.

El monitoreo ciudadano, se realizó a través de solicitudes de información vía sistema INFOMEX-DF y vía telefónica. De la misma manera, se rastrearon y analizaron las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos al INFODF y a la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal entre el 1 marzo de 2008 y 1 de marzo de 2009. Además se analizaron los recursos de revisión presentados desde la creación del órgano garante a la fecha, por inconformidades con la información entregada por la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Con los resultados del monitoreo se espera contribuir a difundir y consolidar las acciones de monitoreo ciudadano como mecanismo de corresponsabilidad entre sociedad civil, gobierno y órganos garantes en materia de transparencia, rendición de cuentas y derecho a la información.

Este artículo se inserta en el marco de la necesidad ciudadana de observar y transparentar la transparencia, con lo cual se espera fortalecer las acciones del órgano garante del derecho de acceso a la información en la capital del país.

Monitoreos ciudadanos: el Derecho a la salud y a la información

Las Organizaciones de la Sociedad Civil deben promover la transparencia y la evaluación ciudadana de las políticas sociales para mejorar el desempeño y atención de los programas y servicios públicos como medio para hacer vigente los derechos sociales, como el derecho a la salud. Más aún en México, en donde a pesar de que el acceso a los servicios de salud es una garantía constitucional como lo señala el artículo 4° de la carta magna, todavía cientos

de miles de personas se ven privadas del pleno ejercicio del derecho a la salud. Por ejemplo, el indicador de mortalidad materna nacional se encuentra estancado por años en alrededor de 60 (MM por 10,000 niños nacidos). La muerte materna es un problema de salud pública asociado a la desigualdad, la marginación y la pobreza. En 13 entidades federativas se concentra el 75% del total de las defunciones maternas. La mayoría son estados con mayores índices de rezago social, en donde gran parte de la población no tiene acceso a la seguridad social. Para muestra, en el estado de Guerrero la tasa de mortalidad es de 108 casos por cada 100 mil nacidos vivos registrados, en Aguascalientes es de 23 casos (Secretaría de Salud, 2008). En los 100 municipios más pobres del país el riesgo de morir para los niños menores de un año es dos veces mayor que en el resto del país (PND 2007-2012). Las tasas de atención de parto con personal calificado, que es la acción clave para enfrentar este problema, presenta coberturas menores a 60% en los estados con mayor rezago social: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. La creación del Sistema de Protección Social en Salud o "Seguro Popular" en 2002 debería ser la respuesta ante esta situación, ya que brindaría mayor acceso a servicios de salud en las comunidades con mayor índice de rezago social como lo contempla la Ley General de Salud. La evidencia internacional demuestra que la mejora de los servicios para los pobres requiere participación y empoderamiento de la ciudadanía (por ejemplo véase: Banco Mundial 2005: "*Making services work for poor people*"). Para estas acciones el ejercicio del derecho de acceso a la información es una herramienta fundamental para los procesos de incidencia basados en evidencia.

El ejercicio del DAI constituye una forma de participación que proporciona herramientas para el ejercicio del derecho a la salud. Interviniendo a dos niveles, el primero y más directo es el nivel egocéntrico, referido por ejemplo a la solicitud de datos personales de expedientes mé-

dicos para optar por otros tratamientos y nuevas opiniones médicas. En ese sentido, el vínculo entre el DAI y el derecho a la salud se articula para satisfacer necesidades específicas e individuales. El segundo nivel lo llamamos sociocéntrico, ya que permite recibir información acerca del funcionamiento de programas sociales, presupuestos, lugares de atención, abasto de medicamentos, etc. Lo que permite construir una visión panorámica del funcionamiento de las políticas públicas en materia de salud. Asimismo, facilita las acciones de investigación aplicada, monitoreo ciudadano y contraloría social que las Organizaciones de la Sociedad Civil realizan en esta materia.

Al respecto realizamos un ejercicio de monitoreo al Seguro Popular de Salud, a través de peticiones de información y un seguimiento de las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos ante la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. Lo cual es un primer acercamiento para explorar la relación entre solicitante y respuesta y entre el derecho a la información y el derecho a la salud. A su vez, analizamos todos los recursos de revisión que se han interpuesto ante el órgano garante en contra de la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Salud del DF. Con lo cual se espera visualizar el comportamiento del INFODF como garante del derecho de acceso a la información.

A su vez, el monitoreo al Seguro Popular representó un ejercicio de demostración de cómo el acceso y difusión de información con un enfoque propositivo, que exige el cumplimiento de la normatividad y las obligaciones previstas en la Ley, puede contribuir a mejorar la prestación de los servicios y el ejercicio de derechos sociales como la salud.¹⁸

¹⁸ Producto del monitoreo se realizaron las siguientes recomendaciones como incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas en la materia:

1. Establecer un plan especial, extraordinario y estratégico de afiliación y acceso a servicios médicos en zonas de alta y muy alta marginación en el DF.
2. Reformular los gastos y la inversión del Seguro Popular, poniendo énfasis, en aumentar el gasto en la comunidad.

Una de las lecciones del monitoreo ciudadano al Seguro Popular en el Distrito Federal es que la información disponible constituye una herramienta para las acciones de contraloría social y representa un salto cualitativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información como forma de control democrático del poder y ejercicio de otros derechos. En este punto se requiere prestar particular atención en la calidad de la respuesta, por sobre la cantidad de respuestas.

Las solicitudes de información ante la Secretaría de Salud del DF y los programas de salud para población sin-derechohabienda.

En este punto, la pregunta es ¿cómo funciona, en términos de calidad, el acceso a la información en salud en la capital del país y cómo el INFODF, interviene como órgano garante? Para lo cual, se identificaron casos empíricos que vinculan el derecho de acceso a la información con el ejercicio del derecho a la salud y las problemáticas procedimentales que se evidencian del "proceso de solicitud de información"

1. Solicitudes de información

El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información está dado por la acción de saber, conocer e informarse. Una herramienta de vital importancia son las solicitudes de información.

Ahora bien, el procedimiento de acceso a la información no sólo es medible en términos de la cantidad de solictu-

3. Reformular la arquitectura financiera, en especial el Fondo de Previsión Presupuestal para permitir un aumento en el gasto en infraestructura y una utilización del subejercicio presupuestal.
4. Crear un Portal de Obligaciones de Transparencia POT en la página www.seguro-popular.gob.mx
5. Crear una página en internet con información específica de la operación del régimen estatal de protección social en salud en el Distrito Federal.
6. Generar información completa acerca del abasto de medicamentos en los centros de salud del DF.
7. Establecer mecanismos claros y definidos de participación ciudadana, más allá de la central telefónica que asiste a los beneficiarios.

des realizadas sino de la calidad de la respuesta entregada. Lo anterior, en el entendido de que el proceso de acceso a la información es un ciclo que se cierra con una respuesta satisfactoria para quien requiere información.

En ese sentido el ciclo del acceso a la información requiere metodologías de acercamiento a la calidad de la respuesta, es por ello que identificamos como lugar de observación las solicitudes de información que se emiten a la Secretaría de Salud del DF y en específico las realizadas en torno a los programas dirigidos a población sin derechohabencia por la sensibilidad de la temática y por el contexto antes descrito.

En la búsqueda y documentación de casos se desarrollaron dos acciones: rastrear solicitudes de información y realizar solicitudes de información a la Secretaría de Salud del DF acerca de programas en salud como son el Seguro Popular de Salud y el Programa de Acceso a Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos. Con lo anterior, se buscó identificar la calidad en la entrega de información de parte de la Oficina de Información Pública que no terminan en recurso de revisión y por ende no existe registro de las inconsistencias, faltas y otros problemas. Por lo cual, desde este nivel de análisis es importante a nivel exploratorio y descriptivo identificar problemáticas.

Dichas acciones se realizaron en el marco de un monitoreo ciudadano al Seguro Popular de Salud en el Distrito Federal,¹⁹ para lo cual se realizaron peticiones de información solicitando documentos respecto a la cantidad de personas y familias afiliadas, recursos materiales y humanos, unidades médicas acreditadas al Seguro Popular, ubicaciones de módulos de afiliación, cantidad de población derechohabiente y campañas de difusión del programa.

¹⁹ El monitoreo al Seguro Popular, además de vincular el derecho de acceso a la información con el derecho a la salud, realizó trabajo de campo en centros de salud y hospitales acreditados al Sistema de Protección Social en Salud.

Además, se solicitó información del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos. Solicitudes con folio INFOMEX-DF 0108000043108 y 0108000035208.²⁰

Del 1 de mayo del 2008 al 5 de marzo del 2009 fueron presentadas 605 solicitudes a la Secretaría de Salud, de las cuales se recuperaron los rubros sobre Seguro Popular y Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos. Respecto a este último programa se realizaron 21 solicitudes de información. En su mayoría, los ciudadanos solicitaron información respecto a las reglas de operación, la lista de los medicamentos gratuitos, las recetas emitidas, las personas atendidas y el presupuesto, entre otros aspectos. En cambio, sobre el Seguro Popular de Salud se registraron 8 consultas principalmente acerca de presupuesto, medicamentos, atenciones médicas e información general.²¹

En su mayoría se respondió de forma adecuada a los requerimientos de información, sin embargo se detectaron problemas como los que señalan en los casos que veremos a continuación.

En las solicitudes realizadas a través del sistema de INFOMEX²² se presentaron cuatro situaciones que contrarían el principio de máxima publicidad, frente a lo cual no se presentaron recursos revisión.

1. *Se entrega información incompleta.* (Folio INFOMEX 0108000044908) Al respecto en las solicitudes con una redacción extensa, la oficina de información pública entrega información parcial, sin mayor justificación.

²⁰ El procedimiento de acceso a la información a través de solicitudes electrónicas debe ser comprensible y amigable. Al respecto el portal que ofrece el sistema INFOMEX, contiene una interfaz adecuada y manejable, sin embargo es necesario que disponga de un tutorial interactivo que intervenga en cada una de las etapas tanto de la solicitud como de la respuesta.

²¹ De las Solicitudes de Información al Seguro Popular el 25 % fue realizada por Alianza Cívica.

²² Folio INFOMEX 0108000044908.

2. *El sistema INFOMEX no permite archivos electrónicos de Excel.* (Folio INFOMEX 0108000037308). lo anterior constituye un paso más en el proceso de solicitud lo que implica una demora en la entrega de información y un aspecto no contemplado de parte del solicitante. Se le pide al solicitante comunicarse con la oficina de información pública para proporcionar un correo electrónico para enviar el archivo. Además se detectó al revisar otras solicitudes como la del 15 de septiembre con folio INFOMEX 0108000034308 que los archivos Excel se pueden enviar comprimidos en formato ZIP y de esta manera se pueden hacer llegar vía sistema INFOMEX, siendo innecesaria la petición de correos electrónicos al solicitante. Por otra parte, el órgano garante debiese implementar medidas en sus respectivas direcciones para incorporar nuevos formatos de archivos electrónicos al sistema INFOMEX en especial Excel.

3. *Información errónea y no alineada a otros niveles de gobierno.* (folio INFOMEX 0108000040208). Si bien la respuesta que emitió la Secretaría de Salud es satisfactoria en términos de la información solicitada, el contenido de la información presenta contradicciones con la información que entrega la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. El oficio de respuesta señala que los pacientes se pueden atender en los 210 centros de salud que representan el total de la infraestructura médica de atención de primer nivel en el Distrito Federal. Sin embargo, esta información contrasta con la experiencia de campo de Alianza Cívica que registró centros de salud que no cuentan con atención para beneficiarios del Seguro Popular y con los reportes de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud que señalan que a principios de 2008 sólo 107 centros de salud en el Distrito Federal atendían a benefi-

ciarios del Seguro Popular, lo que representa apenas el 51% de la infraestructura médica de primer nivel en la capital del país. En este caso se observa cómo la información es inconsistente, reflejando problemas en los flujos de información, horizontales y verticales, lo cual se asocia con un aumento de los puntos decisionales. En este sentido, se requiere una mayor coordinación de los flujos de información entre los diferentes niveles de gobierno estatal y federal.

4. *Ante la misma solicitud de información respuestas diferentes.* La primera se realizó el 24 de julio de 2008 registrada con número de folio 0108000027008 y la segunda se efectuó el 17 de Septiembre del 2008 registrada con número de folio 0108000035208 en el Sistema Electrónico INFOMEX. En general la respuesta fue satisfactoria. Al respecto se entrega información diferente para la misma solicitud de información. En la primera solicitud se enlistan las acciones de difusión del Seguro Popular en el DF como parte de las acciones de la Secretaría de Salud del DF. En la segunda solicitud se señala que las campañas de difusión del programa son de competencia Federal, por lo cual dicha dependencia no dispone de información al respecto. Lo anterior cuestiona no sólo la coherencia de la información en los distintos niveles de gobierno, sino también la veracidad de la información. En el caso de los servicios de salud el problema es procedimental, ya que, producto de las reformas de descentralización en el sector salud desde 1996,²³ la atención de primer nivel es responsabilidad de las entidades federativas y los lineamientos de los programas nacionales de salud como el Seguro Popular son competencia de la Federación. Lo que en términos de flujos de informa-

²³ Al respecto órganos desconcentrados de la Secretaría de Salud como Hospital Psiquiátrico Fray Bernardino Álvarez cuenta con Portal de Obligaciones de Transparencia.

ción requiere un esfuerzo mayor entre los diferentes niveles de gobierno.

A partir de las situaciones antes mencionadas es posible identificar los siguientes problemas respecto a la calidad de la respuesta que emite la oficina de información pública de la Secretaría de Salud del DF

1. Aumento en la cantidad de pasos para acceder a la información.
2. Información no coincidente y errónea
3. No se identifica un compromiso con el principio de máxima publicidad.
4. No aporta al principio de simplicidad en la información disponible.
5. No se observa coordinación en la información entre distintos niveles de gobierno.

En relación a estos problemas el órgano garante INFODF debiese tener mecanismos de seguimiento de las solicitudes en términos de calidad, ya que es un aspecto central para la efectividad de la relación entre el derecho a la información y el ejercicio del derecho a la salud.

Recursos de revisión

Un recurso de revisión es una herramienta legal que poseen los solicitantes de información para impugnar la respuesta emitida por los entes públicos, puede ser tramitado hasta con 15 días con posterioridad a la respuesta. En este proceso se evidencia la intervención del INFODF como órgano garante del acceso a la información, en los términos de la LTAIPDF.

Desde el 10 de octubre del 2006 al 26 de marzo de 2009 se han interpuesto 878 recursos de revisión (registrados en el sistema INFOMEX), de los cuales se encontraron 13 oficios de recursos de revisión alegando contra la Secretaría de Salud²⁴ (véase cuadro 9).

CUADRO 9
RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS ANTE EL INFODF ENTRE 2006 Y 2009

AÑO DEL RECURSO	RECURSOS A TODOS LOS ENTES PÚBLICOS	RECURSOS A LA SECRETARÍA DE SALUD REGISTRADO EN EL SISTEMA INFOMEX
2009	151	1
2008	456	4
2007	271	8
2006	0	0
Total	878	13

Fuente. En base a Recursos ingresados en la base de datos del sistema INFOMEX. Disponibles en las opciones de búsqueda del sistema y oficios disponibles en http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=209

Cualquier persona que se sienta afectada en su derecho de acceso a la información puede presentar un recurso de revisión. De acuerdo con el artículo 77 de la LTAIPDF Las causales por las cuales procede el recurso de revisión son:

1. La negativa de acceso a la información;
2. La declaratoria de inexistencia de información;
3. La clasificación de la información como reservada o confidencial;
4. Cuando se entregue información distinta a la solicitada o en un formato incomprensible;
5. La inconformidad de los costos, tiempos de entrega y contenido de la información;
6. La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud;
7. La inconformidad con las razones que originan una prórroga;
8. Contra la falta de respuesta del Ente Público obligado a su solicitud, dentro de los plazos establecidos en esta Ley;

²⁴ Los oficios de recursos de revisión son públicos en el sitio de internet del INFODF.

9. Contra la negativa del Ente Público a realizar la consulta directa; y
10. Cuando el solicitante estime que la respuesta del Ente Público es antijurídica o carente de fundamentación y motivación.

De los 13 recursos de revisión que han cursado ciudadanos, inconformes con la respuesta emitida por la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Salud, en su mayoría el INFODF resolvió a favor del ciudadano, como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 10 RESOLUCIÓN DE RECURSOS DE REVISIÓN ALEGANDO CONTRA LA SECRETARÍA DE SALUD DEL DF		
NÚMERO DE EXPEDIENTE ²⁵	CAUSAL	RESUELVE
RR.551/2007	<i>La Negativa de acceso a la información.</i>	Modifica y ordena entrega de información.
RR.111/2007,	La inconformidad de los costos, tiempos de entrega y contenido de la información.	Sobresee
RR.365/2007	La inconformidad de los costos, tiempos de entrega y contenido de la información.	Ordena entrega de información
RR.350/2007	<i>La inconformidad de los costos, tiempos de entrega y contenido de la información.</i>	Revoca y ordena entrega de información.
RR.253/2007	<i>La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud.</i>	Revoca y ordena entrega de información.
RR.260/2007	<i>La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud.</i>	Revoca y ordena entrega de información.
RR.259/2007	La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud.	Revoca y ordena entrega de información
RR.145/2006	<i>La clasificación de la información como reservada o confidencial;</i>	Sobresee (amparo ante otra instancia)
RR.335/2007	<i>La negativa de acceso a la información</i> Modifica y ordena entrega de información	Modifica y ordena entrega de información conforme a solicitud.
RR.320/2007	<i>La negativa de acceso a la información y tutela de datos personales.</i>	Ordena entrega de información

²⁵ En la página en internet www.infodf.org.mx sólo se encontraron disponibles 13 expedientes de recursos de revisión entre el 2006 y el 2008. Misma búsqueda que en sistema INFOMEX señala la existencia de 15 registros.

NÚMERO DE EXPEDIENTE ¹	CAUSAL	RESUELVE
RR.235/2008	<i>La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud;</i>	Modifica y ordena entrega de información conforme a solicitud.
RR.231/2008	<i>La inconformidad de los costos, tiempos de entrega y contenido de la información;</i>	Sobresee
RR.367/2008	<i>Cuando se entregue información distinta a la solicitada o en un formato incomprensible; (Entrega en medio electrónico y no en copia certificada)</i>	Sobresee

Fuente: en base a oficios públicos, disponibles en http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=209

Como se observa en el cuadro anterior en la mayoría de los recursos de revisión se falló a favor del solicitante. Así también al revisar el contenido de los expedientes se evidencia que existe una disposición del argumento jurídico concerniente al principio de máxima publicidad como garantía establecidas en el artículo 6º constitucional y apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Distrito Federal.

Finalmente, rescatamos un caso de los expedientes de recursos de revisión, en donde se vincula directamente el derecho a la información con el derecho a la salud y constituye un buen ejemplo para dimensionar las perspectivas del vínculo entre ambos derechos.

En el expediente con número de registro **RR.320/2007** un ciudadano alega la no entrega de su expediente médico que se encuentra en el Hospital General XOCO con lo cual se atenta contra la protección y tutela de sus datos personales, además representa un agravio personal. Al respecto el ciudadano alegó que *por tratarse de mi expediente médico interrumpe mi tratamiento, dado que mi médico tratante actual, requiere el referente para normar su criterio médico y por añadidura la va-*

loración y tratamiento de mi enfermedad. En consecuencia, el órgano garante ordena la entrega del expediente médico. Lo anterior evidencia como un ciudadano a través del derecho de acceso a la información ejerce el derecho a la salud.

De la misma manera, en Alianza Cívica realizamos solicitudes de información a través del sistema INFOMEX-DF, para monitorear el sistema de protección social en el DF. Dicha información permitió identificar problemas en la aplicación del programa. Así como identificar que la complejidad del sistema de salud descentralizado requiere esfuerzos técnicos y de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para el manejo de la información pública que entregan a la ciudadanía. Que para temas de salud debe tener el grado más alto posible de certeza y congruencia. Más aun cuando se trata de temas sensibles y de alto interés público para las personas, la opinión pública y los tomadores de decisiones.

Al respecto de los procesos de solicitud de información es prudente considerar como recomendaciones:

1. Generar un sistema de monitoreo a la calidad de las respuestas a solicitudes de información que impliquen medidas de corrección. Más allá de las herramientas propiamente jurídicas como es la figura del recurso de revisión.
2. Generar indicadores de calidad en las respuestas emitidas por las oficinas de información pública.
3. Diseñar un plan intensivo de capacitación a funcionarios en calidad en el acceso y entrega de información pública. En áreas prioritarias para la ciudadanía y la opinión pública como son salud, educación, seguridad y cultura, entre otras.
4. Incluir en el sistema INFOMEX un tutorial online por paso de la solicitud.

Conclusión

Las OSC son actores de interés público que expresan demandas y anhelos ciudadanos, contribuyen a la promoción de una cultura democrática y a una sociedad con vigencia y ampliación de derechos. Por lo tanto, deben darle sustancia al ejercicio de derechos democráticos como el derecho de acceso a la información vinculándolos con el ejercicio de derechos sociales básicos como el derecho a la salud.

Los ejercicios de vigilancia del ejercicio de gobierno (concepto general que agrupa a la contraloría social, el monitoreo ciudadano, los observatorios ciudadanos y otros ejercicios similares) constituyen una de las funciones más importantes de las OSC. Este tipo de iniciativas pueden contribuir a enfrentar abusos de poder, a mejorar el ejercicio de gobierno, a promover la rendición de cuentas con todas sus implicaciones ("responsabilidad" y exigibilidad), a fortalecer el estado de derecho y a mejorar la competitividad y los índices de bienestar social.



En este contexto el derecho de acceso a la información es una herramienta que representa un salto de calidad en las capacidades de las OSC para transparentar las acciones del gobierno y promover una cultura de la transparencia. En este marco, las reformas del artículo 6º constitucional han representado una profundización en los avances y garantías de los ciudadanos para acceder a la información pública.

La transparencia y rendición de cuentas constituyen una de las transformaciones democráticas más importantes en las sociedades contemporáneas. Uno de los avances democráticos más profundos y significativos en México. Lo que implicó por un lado una nueva formas pensar y obrar de parte de la función pública y por otro lado, la necesidad de construir un diseño institucional que garan-

tice el cumplimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información como garantía del derecho humano de las personas a informar y ser informados.

Al centro de esta nueva institucionalidad están los órganos garantes como el Instituto de acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF) y las inercias que generan a favor del ejercicio de este derecho. Su presencia en la sociedad es de un valor incuantificable, por ello necesario que sus acciones reflejen la transparencia como un valor un capital que promueve nuevas sinergias.

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es producto de una nueva institucionalidad democrática, que busca propiciar una nueva cultura de entender la administración pública. Un nuevo hábito que se incorpore al sentido práctico del quehacer burocrático. Este proceso representa uno de los cambios más profundos en las formas de entender la función pública, las instituciones y la relación del gobierno con la sociedad, en otras palabras, constituye una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados. Sus alcances están dados por la participación de una mayor cantidad de actores en el fortalecimiento de una cultura de la transparencia, en donde la acción de las Organizaciones de la Sociedad Civil sigue siendo central en la consolidación de estos avances.



EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO DE OAXACA Y LA ACTUACIÓN DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA

Victor Leonel Juan Martínez* Gloria Zafra**

EL MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO DE OAXACA

"Es una saludable y benéfica costumbre que las autoridades informen de su actuación",²⁶ sostenía Benito Juárez, siendo gobernador de Oaxaca. Congruente con sus hechos, entre 1848 a 1852, el Benemérito le daría contenido republicano a esa decisión e innovaría las formas del contacto entre los poderes, fortaleciendo la tradición de informar presencialmente, con veracidad y sencillez al Congreso. Nadie antes que él lo había hecho como él lo haría, apunta su biógrafo Anastasio Zerecero. "Es una garantía para los pueblos, garantía que la ley ha establecido y que nosotros debemos sostener con el ejemplo", afirmaba Juárez.

Sin embargo, aún en este caso, informar del quehacer gubernamental parecía más una concesión del gobernante que un derecho del ciudadano. Por otra parte, la justa medianía que exigía Juárez a los servidores públicos, que-

* Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

** Profesora Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

²⁶ Benito Juárez. *Exposiciones (cómo se gobierna)*, Tomo I. Ángel Pola, compilador. INHERM, 2ª. Edición, México, 2000.



dó como un mero referente anecdótico en la constitución del sistema político del país.

En el siglo XX mexicano la corrupción, el manejo patrimonial de los recursos públicos, la ilegalidad, la impunidad, fueron características esenciales del sistema, que permitían el enriquecimiento de la clase política, al tiempo que aseguraban lealtades, forjaban alianzas en las complicidades y permitían con ello mantener el poder. A principios de los 70s Daniel Cossío Villegas afirmaba, en su celebre obra *El sistema político mexicano*, que éste era víctima de las tinieblas y de un denso y envenenador smog; situación que "nos aleja de una vida pública sana y abierta, pues se acentúa hasta lo indecible su carácter palaciego y oculto".

Se suponía entonces que vivíamos en una democracia: una situación garantizada formalmente en las leyes, y que parecía demostrarse en la práctica; había elecciones regulares, una supuesta división de poderes y un sistema federal. Sin embargo, el carácter autoritario del régimen afloró cuando se separó lo formal de los procesos reales, y el análisis mostró la existencia de una ficción legal y un papel simulador de las instituciones. Entonces se aclaró que el régimen era autoritario, que los poderes no establecían contrapesos entre sí, que el federalismo era una entelequia, que los electores no decidían con su voto, que el poder omnímodo se concentraba en el presidente de la república y dicho esquema se repetía en las entidades, con los gobernadores.

En el país, durante la última década, la demanda de la ciudadanía para que las autoridades hagan transparente su gestión ha cobrado gran relevancia. Pero, como lo demuestra el caso Oaxaca, los cambios observados en el ámbito federal en este sentido no han sido suficientes, aún quedan grandes pendientes. Diversas evaluaciones hechas en la entidad en distintos años, la han situado en el últi-

mo lugar en materia de transparencia del quehacer gubernamental.²⁷

Éstas son las premisas tomadas en consideración al analizar las reformas legislativas promovidas en los últimos años en Oaxaca, en donde su análisis exige nuevamente la distinción entre los discursos que anuncian cambios en la gestión gubernamental en materia de transparencia: las formalidades legales de las prácticas cotidianas. Valoración que una vez realizada permitirá constatar cómo en la realidad los grandes avances legislativos anunciados son mera ficción.

En este texto hacemos un recorrido por la situación que guarda en el estado el derecho al acceso a la información pública. Primero, por un lado, vemos la situación que priva en la gestión pública y la demanda ciudadana de transparentar la actuación de las autoridades; así como los planteamientos que actores políticos como los partidos políticos, líderes y funcionarios de gobierno hacen respecto al tema.

Enseguida realizamos un breve análisis de las condiciones y las características de la Ley de Transparencia promulgada en Oaxaca en 2006.

Posteriormente, se hace una acuciosa revisión del nuevo ordenamiento creado en el 2008, sus características, avances y obstáculos. Poniendo especial énfasis en los retos que éstos últimos presentan para el logro de la transparencia de la gestión pública en la entidad. Finalmente, tomando en cuenta el poco tiempo que lleva de creado, revisamos la actuación del órgano garante, el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP).

²⁷ a-regional. Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas. Mayo de 2008; Sistema de Investigación "Benito Juárez" (SIBEJ), 2005.

Antecedentes

Desde sus inicios, la resistencia a rendir cuentas ha sido la norma de actuación de los gobiernos locales. En Oaxaca podemos apreciar todavía un uso discrecional de la ley. Pues, el marco jurídico en la entidad tiene lagunas que impiden transparentar la actuación de las autoridades al carecer de mecanismos eficaces establecidos de manera normativa para la rendición de cuentas.

En los últimos años son múltiples los casos de señalamientos de funcionarios inmiscuidos en actos de corrupción, así como las demandas en contra de gobiernos municipales por corrupción, acusados además, algunos de éstos, de recibir protección del gobierno estatal en turno. En el trienio 2002-2004, por ejemplo, cuando pobladores de Zaachila presentaron innumerables pruebas de actos de corrupción y abuso de autoridad del edil que ganó el Ayuntamiento por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), bastó que éste se declarara priista, para que toda averiguación cesara y la demanda de desaparición de poderes fuese archivada.

La resistencia a rendir cuentas no solo es una característica de los gobiernos locales, ya que éstos la han copiado del nivel estatal. Al respecto, vale la pena señalar la posición del ex gobernador José Murat, quien se negó a que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) practicara una auditoría sobre los recursos federales que recibiera la entidad durante su periodo como gobernante; negándose incluso a recibir las notificaciones que le envió la ASF con esa finalidad.²⁸ Instancia federal que obtuvo por respuesta un alegato del Congreso local señalando que la fiscalización violaba la soberanía de la entidad.

Motivo por el que la ASF tuvo que interponer una controversia constitucional (42/2004) ante la Suprema Corte de

²⁸ Oficio OASF 0970/2003, del 23 de julio de 2003.

Justicia de la Nación que, finalmente, en el mes de agosto de 2006, resolvió que era procedente la revisión del gasto público que se hizo en ese periodo. Resolución que instruyó a las autoridades federales competentes para que el gasto de alrededor de 94 mil millones de pesos sea revisado.²⁹

Ese mismo año, gracias a las declaraciones del titular de la ASF, Arturo González de Aragón, pudo conocerse que Oaxaca era la única entidad en el país que se había negado a firmar un convenio con esa institución para aumentar el número de municipios a revisar, situación que habían ya aceptado 31 entidades federativas.³⁰

Pero la exigencia de rendición de cuentas no solo ha venido de la federación sino, también, de la ciudadanía, especialmente en lo que se refiere a la realización de obra pública de gran impacto. En abril de 2005 una polémica decisión causó un movimiento social de rechazo al proyecto que, se sabría después, se llamaba "Renovación paisajística del Centro histórico de la Ciudad de Oaxaca". Las dudas planteadas fueron muchas: qué criterios se habían utilizado para tomar la decisión de hacer cambios en el zócalo capitalino, si se contaba o no con la autorización del Instituto Nacional de Antropología, los estudios de impacto ambiental, entre otros.

No obstante lo anterior, la respuesta gubernamental al movimiento en contra fue: "¿quieren una decisión de gobierno?: el proyecto se va a ejecutar". No se presentó —aún ahora se desconoce—, el proyecto integral, ni mucho menos estudios de factibilidad; ni hablar siquiera de los mecanismos de licitación, el monto de los recursos o las empresas a las que se asignaron los trabajos. Similares situaciones se han presentado con un sinnúmero de obras que se hacen en el territorio estatal. Incluso de aquellas que pudieran ser bien acogidas por la sociedad, se niega

²⁹ Diario *unomasuno* 10 de febrero de 2004

³⁰ *Reforma* 22/11/2006

la información, generando amplias dudas sobre los motivos verdaderos o los intereses que encubre su ejecución.

Esas dudas y desconocimiento del proyecto, propiciaron las primeras movilizaciones en contra del gobierno oaxaqueño en que se pedía transparentasen sus acciones. Si bien organizaciones de la sociedad civil demandaban ya la promulgación de la Ley de Transparencia, ahora alcanzaba la movilización popular, pues por vez primera se veían en las marchas mantas con la leyenda: "Exigimos una ley de Transparencia".

La falta de transparencia entonces, parece ser la norma de actuación de los gobiernos oaxaqueños. La rendición de cuentas, principio básico de toda democracia, no es contemplada por la clase política oaxaqueña.

Partidos políticos y gobierno, posiciones ante la transparencia

En la campaña a la gubernatura del estado, en 2004, por primera vez los candidatos se refirieron al tema de la transparencia como uno de sus propósitos de alcanzar la primera magistratura. La demanda de la rendición de cuentas y el rechazo al manejo discrecional de los recursos públicos y la opacidad en la toma de decisiones había perneado en la sociedad oaxaqueña.

El candidato de Unidad Popular (UP), Héctor Sánchez López señalaba al respecto:

Necesitamos una ley de derecho a la información y transparencia, pero realmente discutida, analizada con los diversos sectores, las Ong's; no una ley que salga de palacio, que no se discuta y sea aprobada al vapor, esa no valdría, porque llevaría candados para proteger a los que están en el poder. El manejo de los recursos públicos necesitamos dejarlos en el manejo de la sociedad, necesitamos hacer una reforma legal para que no sea el goberna-

dor quien presente una terna, sino que sean las Ong's, las barras de profesionistas, y todos, con un perfil de honestidad, de capacidad, de preparación, puedan ser ellos los que estén vigilando los recursos del pueblo, dejemos ya eso de que el contralor y la Contraloría sirvan como instrumentos de ajustes de cuentas, de represión, contra aquellos que no están de acuerdo con el PRI o con el gobierno.³¹

El candidato de Todos somos Oaxaca (PAN-PRD-Convergencia), Gabino Cué Monteagudo establecía que uno de sus principales objetivos era establecer:

Un gobierno de transición democrática. Esto significa transparentar el uso de los recursos públicos a través de un Contralor que emane de la ciudadanía; aprobación, con el apoyo del Congreso, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, cambios de orden legal que nos permitan esa transparencia".

(...) (Para garantizar la transparencia) Tres cosas muy concretas: impulsar que se apruebe a la brevedad la Ley de Transparencia y Acceso a la Información; un Contralor de gobierno que no sea propuesta del gobernador, sino a través de la propia sociedad con la validación del Congreso del estado; e impulsar, desde el Congreso, a través de una iniciativa nuestra, la figura del Auditor Superior de Fiscalización, para que ese auditor se encargue de vigilar no solamente al ejecutivo, sino también al Congreso y al Poder Judicial, porque hoy los oaxaqueños no sabemos qué pasa con los recursos que van al Congreso.³²

El candidato de la Alianza por Oaxaca (PRI-PT-PVEM), Ulises Ruiz Ortiz, señalaba que una de sus propuestas centrales de su gobierno sería el diseñar un nuevo marco jurídico para Oaxaca. En el tema que nos ocupa manifestaba:

³¹ Revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca* núm. 64, julio de 2004.

³² Revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca* núm. 64, julio de 2004.

Hay que hacer la ley de transparencia, yo hablo del marco legal, yo no me limitaría a hablar de tres puntos, hay que modificar lo que se tenga que modificar para que haya no sólo transparencia en el ejercicio de gobierno en los Ayuntamientos, sino para que funcionen realmente las instituciones de gobierno para servir realmente al pueblo de Oaxaca.³³

Finalmente, quien ganó las elecciones fue el priista Ulises Ruiz Ortiz. Al iniciar su gobierno, en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 fijó como la cuarta de cinco prioridades de su administración: **Un gobierno transparente y de calidad**, en donde señala que:

(...) encabazaremos un gobierno transparente, innovador y de calidad, eje primordial de una administración que se propone transitar hacia la modernidad, cuya base será el combate a la corrupción, la transparencia en el actuar de todo servidor oficial y una cultura de calidad en el servicio público, innovando y revisando los procesos más próximos a la gente.³⁴

Entre las líneas de acción y programas que se propone la nueva administración estatal señala:

Transparencia en los procesos de licitación de compras gubernamentales y contratación de servicios, que permita asegurar las mejores condiciones de compra de insumos, bienes y servicios con oportunidad, calidad y costo.

Programa especial de vigilancia para eliminar del servicio público la corrupción, el mal trato a la sociedad y asegurar la transparencia en las acciones de gobierno, mediante la expedición de una ley estatal de transparencia y acceso a la información.³⁵

³³ Revista *En Marcha*, realidad municipal de Oaxaca num. 64, julio de 2004.

³⁴ Gobierno del Estado de Oaxaca. Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010; (pp. 127-132).

³⁵ *Ibid.*

Sin embargo, la propuesta de renovar el marco jurídico oaxaqueño quedó postergada; serían los acontecimientos posteriores los que obligarían a hacer reformas legales.

Entre el 31 de mayo y el 2 de junio de 2005, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto Federal Electoral, organizaron en Oaxaca las primeras *Jornadas por la Transparencia*. En la clausura de los trabajos el gobernador Ulises Ruiz afirmó que en su gobierno habría transparencia en el quehacer gubernamental; anunció también que en un breve término enviaría al Congreso local la iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública. Ese breve periodo se convirtió en más de un año.

La tardanza en la promulgación de la Ley, así como la opacidad del actuar gubernamental, son elementos que deben hurgarse al momento de revisar los factores que han propiciado la crisis sistémica en Oaxaca y que tuvo sus momentos más agudos en el segundo semestre de 2006.

La Ley de Transparencia de 2006

Como hemos señalado, unas son las prácticas pero el discurso es otro, y los formalismos jurídicos también. Así, un día los oaxaqueños amanecemos con la noticia de que teníamos Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.³⁶ La aprobación de este ordenamiento se daba en circunstancias muy especiales, justo en la etapa más crítica del conflicto oaxaqueño en 2006, cuando había una demanda de desaparición de poderes de la entidad ante el Senado de la República; y, el edificio del Congreso Local estaba ocupado por los maestros de la sección XXII. Durante esos meses los diputados no pudieron trabajar en su edificio, se sabía que éstos laboraron en casas particulares y hoteles. Por lo que esta ley fue revisada, dictaminada y votada en un domicilio

³⁶ Periódico Oficial del 15 de septiembre de 2006.

particular (del entonces diputado por el partido Convergencia, Genaro Vásquez Colmenares), habilitada para tal fin como "recinto legislativo".

Una revisión general realizada al ordenamiento de dicha ley, permite señalar una serie de limitaciones de origen:

1. En el artículo 1, señalaba que los Ayuntamientos "podrán por convenio" proporcionar información, por lo que no pueden considerarse como uno de los sujetos obligados por esta ley.
2. La información de oficio (aquella que debe ser dispuesta a disposición de las personas sin que se requiera solicitarla, artículo 7), era de las más reducidas de las leyes existentes en el país.
3. En sentido contrario, el artículo 10 establecía la lista más amplia de excepciones en relación a leyes similares, limitando el derecho de acceso a la información.
4. Por otra parte, consideraba como información reservada (que no puede darse a conocer por ser estratégica para la seguridad del Estado): "aquella que con su publicación pueda producir un daño al gobierno o al interés público", con lo que abre la puerta para que los gobiernos nieguen toda información que consideren puede causar algún daño. En opinión de expertos "de manera inaudita el legislador oaxaqueño ofrece al mundo la opacidad como un medio para salvarlo del 'daño' que le puede producir estar informado".³⁷

1. Entre la información reservada, también se consideraba a "la información o documentación generada, adquirida u obtenida durante el proceso de revisión y fiscalización de la hacienda pública estatal o municipal que lleven a cabo los órganos de control y fiscalización de los poderes del Estado y los municipios".

³⁷ Ernesto Villanueva. *Transparencia a la oaxaqueña*. 25 de septiembre de 2006. Portal México Abierto: www.mexicoabierto.org/section.php?name=news&id=65.

De esta manera la información del ejercicio de los recursos públicos –que es la que presenta más problemas y es la que permite ver si se ejercen correctamente o son desviados– estaba prácticamente vedada. Es decir esa ley de transparencia impedía conocer cómo se gasta el dinero público.

2. En el inciso XIX del citado artículo 10, se consideraba información reservada no sólo a la prevista como tal en otra ley, sino incluso en un reglamento, violando con ello el principio básico de la "reserva de ley", esto es que sólo por una ley puede ser restringido un derecho.

Además, establece un plazo de 10 años, prorrogable por cinco años más, para considerar la información como reservada, pero no establece la obligatoriedad de versiones públicas de la misma.

3. Uno de los mecanismos extraídos de la experiencia comparada para mejorar la clasificación de información como reservada es la denominada prueba de daño de tres partes, el cual va mucho más allá de la mera y tradicional fundamentación y motivación del acto de autoridad con el que se clasifica la información.³⁸ El artículo 12 de la ley oaxaqueña introduce esa figura, pero lo hace inadecuadamente en tanto sólo dispone que es necesario satisfacer una, no las tres partes que constituyen esa figura jurídica novedosa, nulificando su verdadero propósito.

4. A diferencia de lo que existe en las leyes modernas sobre la materia que es el principio de la afirmativa o positiva ficta; es decir, que el silencio de la autoridad se interpreta en el sentido de que la información solicitada debe ser proporcionada, salvo que previamente sea clasificada como reservada o confidencial. En el caso de la ley de 2006 que comentamos, disponía la negativa ficta

³⁸ Ibid.

(artículo 22) a contracorriente de las tendencias nacionales e internacionales.

5. La ley establecía la creación del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP), como un organismo público autónomo; pero establecía que éste se integrará con tres consejeros electos por mayoría, por el Legislativo, de ternas propuestas por el gobernador.

A estos señalamientos, de un ordenamiento hecho contracorriente de su objetivo que era transparentar la actuación de las autoridades, había que añadir su tardía aplicación, ya que la citada ley señalaba que su entrada en vigor sería hasta 18 meses después de su publicación, es decir hasta marzo de 2008. Situación que explica en parte que, en un estudio comparativo con las leyes de otras entidades de la república, la oaxaqueña alcanzara sólo un 4 de calificación, considerada una de las tres peores leyes aprobadas en la República Mexicana.

2008, nueva Ley de Transparencia

Pero no hay plazo que no se cumpla, por lo que el mes de marzo de 2008, antes de que llegara la fecha límite para designar al titular y los consejeros del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública e iniciara la vigencia de la ley aprobada, el titular del poder Ejecutivo envió una nueva iniciativa de Ley de Transparencia, que sustituiría a la anterior.

A la nueva iniciativa de Ley le tomaría sólo 9 días ser aprobada por el Congreso. Remitida el 18 de febrero y recibida el 19, al Congreso le bastó este período tan corto de tiempo para cubrir con todas las formalidades del proceso legislativo: darle entrada, enviarla a comisiones, trabajar en éstas para su discusión, elaborar y aprobar el dictamen y someterla a consideración del pleno. El nuevo ordenamiento fue aprobado el 28 de febrero de 2008 y pu-

blicado el 15 de marzo.³⁹ La máxima de que en la política la forma es fondo en este caso se cumplía a cabalidad. La ausencia de discusión y de consensos volvió a mostrar un ordenamiento viciado de origen. Más aún, la inusitada velocidad con que trabajó el Legislativo puso de manifiesto que la ley fue aprobada en los términos propuestos por el Ejecutivo y que, una vez más, el Congreso se plegó a esos intereses.

La propaganda gestada por el gobierno estatal alrededor de la ley, al hacer público que para su elaboración contó con la consultoría del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, no disipó dudas por el contrario aumentó la controversia; especialmente si se toma en cuenta que algunos de los integrantes de ese centro académico habían calificado a la anterior ley como la peor del país. La profusa promoción de la declaración de un especialista de dicho instituto, señalando que la iniciativa presentada ahora, era una de las mejores en la materia, pues había avanzado del último al séptimo lugar en ordenamientos de este tipo en el país, causó el efecto contrario a lo esperado.⁴⁰

Si bien es cierto que la ley tiene avances sustanciales respecto a su antecesora, mejorando la técnica jurídica y ampliando las condiciones para el acceso a la información y los sujetos obligados a ella, entre otros aspectos relevantes, la atención debe centrarse en los candados que se pusieron para obstaculizar la transparencia. No sería la primera vez en que, esgrimiendo supuestos avances democráticos, en el fondo se esconde el gene-

³⁹ Periódico Oficial del 15 de marzo de 2008.

⁴⁰ El especialista del IJ de la UNAM Ernesto Villanueva, quien de acuerdo a información del Congreso estatal participaba directamente con la LX Legislatura en los trabajos de la Reforma del Estado, ofreció una información detallada de los avances que la nueva ley de transparencia de Oaxaca ha alcanzado conforme a 16 indicadores que permiten cuantificar ciertas características medibles. el doctor Villanueva afirmó que la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca es una ley de vanguardia, que a nivel nacional está 10 lugares arriba en relación a la ley federal en la materia y en general pasa del lugar 28 de 33 leyes al 7, subiendo 21 escaños, con mejoras significativas en 12 indicadores y sólo un retroceso en el principio de prueba de daño.

rar condiciones para continuar con un ejercicio autoritario del poder.⁴¹

Transparencia: *vacatio legis* permanente

El primer aspecto que habría que resaltar son las prácticas dilatorias empleadas para posponer al máximo el inicio en vigor de la Ley de Transparencia. Hemos mencionado ya que en el 2006 se estableció un periodo de 18 meses para que entrara en vigor y que éste concluía en marzo de 2008; antes de que ello ocurriera un nuevo ordenamiento abrogó al anterior.

La nueva ley posponía el inicio de la obligación de transparentar la actuación gubernamental, pues establecía hasta el 21 de julio de 2008 su entrada en vigor, sin existir razones de peso para esperar cinco meses más. El argumento para justificar tal prórroga era que la reforma a la Constitución Federal de julio del 2007 establecía como fecha límite para que los estados adecuaran su legislación precisamente el 21 de julio, sin embargo, no se trataba de postergar el inicio de ordenamiento alguno sino, al contrario, de apresurarlo.

La ley estableció la obligatoriedad de crear Unidades de Enlace que habrían de designarse a más tardar 30 días después de la publicación de la ley; y los comités de información que tenían un periodo de 60 días para integrarse. Sin embargo, la información básica (de oficio) a que están obligadas las instancias gubernamentales a publicar por medios electrónicos, tendría para completarse hasta un año después del inicio de la vigencia de la ley, esto es hasta julio de 2009.

⁴¹ Basta como ejemplo recordar el caso de la reforma electoral del 2006, que tenía importantes avances en la materia, pero que en el fondo buscaba la inusitada prórroga del mandato de los diputados y la designación (que no elección) de un gobernador por dos años (Ver: *La reforma electoral, otra farsa legislativa*, revista *En Marcha* núm. 87).

Lo peculiar del caso es que el argumento esgrimido en 2006 para que el inicio de la vigencia de la ley se postergara 18 meses, era precisamente la integración tanto del órgano garante, como de las Unidades de Enlace (que marcaba tendría que hacerse a los 12 meses de publicada la normatividad); así como la clasificación de la información que de oficio se tiene que publicar. Entonces, de acuerdo con esas disposiciones, tanto esa estructura como la información de oficio, deberían de estar integradas y listas para su publicación, por tanto no habría razones para prolongarla prácticamente un año y medio más.

Una tendencia que también se aprecia con el Reglamento interior del IEAIP. La ley establece que éste debe promulgarse y publicarse a más tardar 30 días después de constituido el órgano garante. Dado que los consejeros tomaron protesta el 30 de abril, el plazo fenecía el 30 de mayo. Pese a los cuestionamientos que se hacían al órgano garante al respecto, no fue dado a conocer. Finalmente el 19 de julio apareció publicado,⁴² para salvaguardar las formalidades, la fecha de su promulgación señala que fue el 20 de mayo de 2008.

En esta lógica de posponer al máximo el inicio de la vigencia de la ley, dos semanas antes de que ésta iniciara, en julio de 2008, el órgano garante pretendió solicitar al Congreso del Estado una reforma que prorrogara 90 días más la obligación de constituir de las unidades de enlace y los comités de información. La denuncia pública que se hiciera de tal hecho por los diputados de los partidos de oposición, y el cuestionamiento que ante tal pretensión se hiciera en el seminario Transparencia y Sociedad en Oaxaca⁴³ por académicos, organismos civiles, periodistas y actores políticos participantes en el encuentro, echó por la borda tal intención.

⁴² Periódico Oficial del 19 de julio de 2008.

⁴³ Convocado por Alianza Cívica, la Unión Europea y el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, los días 8 y 9 de julio de 2007.

Sin embargo, tal pretensión mostró la constante adoptada para cumplir con la obligación constitucional de hacer efectivo el derecho a la información pública: posponerla el mayor tiempo posible. De paso empezó a evidenciar la actuación de los consejeros del órgano garante; siendo quienes tendrían que exigir el cumplimiento de la ley, por el contrario, buscaban la forma de justificar la falta de responsabilidad de los sujetos obligados.

Ayuntamientos, eximidos de la obligación de informar

En el caso de la nueva Ley de Transparencia la primera irregularidad es que, al igual que la anterior, exime a los Ayuntamientos de transparentar su actuación, pues se establece que sólo contraen esta obligación aquellos cuyos municipios cuenten con una población superior a los 70 mil habitantes, condición que sólo reúnen Oaxaca, Tuxtepec, Juchitán y Salina Cruz. Los restantes 566, es decir el 99 por ciento de los existentes en la entidad, no están obligados a este mecanismo de rendición de cuentas. Esa excepción la iniciativa la preveía en su artículo 6, fracción V, aunque finalmente queda en un artículo transitorio.

Esta situación se ha pretendido explicar con un argumento de carácter técnico: la falta de recursos para contar con un portal de internet, dado que esa eventualidad fue contemplada en la reforma constitucional federal. Sin embargo, en el caso oaxaqueño no es así y para ello pueden observarse dos de los artículos transitorios: el sexto, que establece la obligatoriedad de contar en el término de un año con los sistemas electrónicos necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información y en la que exceptúa a los que tienen menos de 70 mil habitantes y que correspondería a lo previsto en la Constitución Federal. Pero en ella la razón técnica no la exime de ser sujeto obligado.

En la ley oaxaqueña, en cambio, el carácter de sujeto obligado es exclusivamente para los que cuenten con esa densidad poblacional; ello puede observarse en el transitorio noveno del referido ordenamiento que señala:

Los Municipios con población menor a setenta mil habitantes, **tendrán el carácter de sujetos obligados en la medida que cuenten con los recursos materiales y presupuestarios suficientes para el cumplimiento de la presente Ley**, correspondiendo al Instituto dictar los lineamientos generales para la incorporación de los Municipios al régimen prescrito por este ordenamiento (cursivas de los autores).

Situación de extrema gravedad dado que en esta entidad, en una red de corrupción prohibida por los distintos niveles de gobierno, las haciendas municipales se han convertido no sólo en el patrimonio personal de ediles, sino también en caja chica de partidos y grupos políticos. En los últimos años se han acrecentado los señalamientos en contra de los integrantes de los ayuntamientos de incurrir en esos actos, así como las movilizaciones sociales por el mismo motivo. Con recursos municipales las autoridades, lo mismo se financian campañas políticas que acrecientan fortunas personales. De ahí la evidencia del interés de que no se transparente su actuación.

Con esta ilógica diferenciación se hace, además, una severa discriminación entre ciudadanos de primera, en los cuatro municipios obligados, y otros de segunda, en la mayoría, quienes no tendrán de derecho a saber qué hacen sus ediles con los recursos públicos de sus municipalidades.

Obligación sin sanciones

La nueva legislación no establece sanciones concretas para los funcionarios que nieguen u oculten la información; el

ordenamiento nos remite para esos casos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, –que data de 1996 y sólo ha tenido reformas en el 2005. Sólo que en ésta no existe una regulación específica para ese tipo de irregularidades; si bien, como se aduce, podrían ser encuadradas en alguno de los supuestos que establece de manera general, en la interpretación que se hiciera de la norma se abren grandes posibilidades de evadirse la comisión de esas irregularidades y la sanción por estos actos tendría serias dificultades para aplicarse.

Y, para que sea eficaz cualquier mecanismo de transparencia y rendición de cuentas debe contemplar sanciones en caso de incumplimiento, pues sin la amenaza de éstas, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario.⁴⁴ Las recomendaciones de las comisiones de Derechos Humanos son un buen ejemplo de ello; dado que no tienen ninguna validez jurídica y constituyen sólo llamadas de atención, son desestimadas y aún quienes las aceptan formalmente buscan cómo evadir su cumplimiento.

¿Sin archivos no hay evidencias y tampoco obligación?

Al igual que ocurre con otras leyes y con la propia Constitución Política, el problema de esta ley no es el texto en sí sino su aplicación. Un ejemplo concreto se encuentra en lo que se refiere a los archivos que deben tener los sujetos obligados.

El capítulo 5 de la Ley de Transparencia establece la integración de tres tipos de archivos que deben contar los sujetos obligados: de trámite, de concentración y el histórico. El artículo 30 dice: "Los sujetos obligados contarán con responsables para los archivos de trámite, concentra-

⁴⁴ Andreas Schedler. ¿Qué es la rendición de cuentas? IFAI. 2005.

ción, y en su caso, histórico, quienes elaborarán los instrumentos de control y consulta que permitan la correcta y adecuada organización, descripción y conservación de documentos." Estas y otras disposiciones subrayan: "deberán tomar en consideración las normas archivísticas internacionalmente reconocidas".

Como lo explica Yescas,⁴⁵ el artículo 62 establece que "los sujetos sólo estarán obligados a entregar la información relativa a documentos que se encuentren en sus archivos". Y, ¿si esos archivos no existen, como sucede en la mayoría de los casos? Pues, de acuerdo a lo establecido el citado artículo, si los sujetos obligados no cuentan con archivos no estarán obligados, valga la redundancia, a entregar la información solicitada. En síntesis, sin archivos la Ley de Transparencia corre el riesgo de convertirse en letra muerta. Por esta razón el 3 de julio de 2008 se promulga una nueva Ley de Archivos.

Sin embargo, como señala el sociólogo, vale la pena preguntarse sobre el destino que tuvo, mucho antes de ser derogada, la Ley del Patrimonio Documental del Estado de Oaxaca, promulgada el 22 de junio de 1990 y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de diciembre de 1990. Y de igual forma el Reglamento del Sistema Estatal de Archivos de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial el 2 de julio de 1994. Y es que esa ley establecía de manera precisa la obligación de los poderes del Estado y los municipios para organizar y clasificar la información generada en sus dependencias y las infracciones que serían aplicadas a quienes las incumplieran. Y el reglamento que estableció la meta de modernizar todos los archivos de Oaxaca e integrarlos al Sistema Nacional de Archivos. Disposiciones que no se llevaron a la práctica.

⁴⁵ Isidoro Yescas. *Transparencia ¿mito o realidad en Oaxaca?*, ponencia en el seminario *Sociedad y Transparencia en Oaxaca*. 8 y 9 de julio, 2008. Biblioteca Burgoa. Alianza Cívica-Unión Europea-IISUABJO.

En ninguno de los casos las autoridades cumplieron con estas disposiciones legales, ni fueron sancionados por ello, como lo preveían esos ordenamientos.⁴⁶ Y en el caso de las nuevas leyes, tanto la de Transparencia como la Ley de Archivos, se corre el mismo riesgo.

Transparencia condicionada

Uno de los obstáculos más comunes para el ejercicio del derecho de acceso a la información es establecer una serie de requisitos para inhibir al ciudadano a que haga solicitudes de esa naturaleza. En el caso de la ley oaxaqueña puede apreciarse esta situación tanto en el momento de solicitar la información como en el caso de los medios de impugnación.

Pese a que el artículo 57 de la LEAIP establece que "en ningún caso la entrega de información pública estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno, salvo en el caso de la información confidencial y protección de datos personales"; inmediatamente, en el siguiente artículo establece requisitos que debe contener la solicitud: I. El nombre y nacionalidad del solicitante así como domicilio o medio para recibir notificaciones. II. La descripción clara y precisa de la información que solicita, así como los datos que faciliten su búsqueda y localización; y, en caso de que el interesado sea persona moral se deberá comprobar además, su legal constitución y que quien formula la petición en su nombre es su legítimo representante.

De esta manera, de facto se está condicionando la entrega de información al no resguardar la identidad del posible solicitante. En los formatos que el órgano garante presenta tanto para la solicitud vía electrónica como por escrito, establece como obligatorios el llenado de los cam-

⁴⁶ Ibid.

pos: nombre, dirección y nacionalidad. Una situación más grave aún se presenta en el caso del recurso de revisión, como veremos más adelante.

Por otra parte, el funcionamiento del órgano garante, los comités de información y las unidades de enlace, sólo burocratizan los trámites. Así por ejemplo, tras enviar la solicitud a alguna de las unidades o comités, se recibe la respuesta de que hay que presentarla en otra dirección electrónica. El portal de transparencia presenta problemas al momento de buscar información; no permite hacer una solicitud vía electrónica, pues es necesario imprimir el formato (no se puede llenar en línea, aunque en el sitio del IEAIP sí es posible); en muchas ocasiones la página funciona lentamente o simplemente no puede uno acceder a la información pues presenta problemas para abrirse. Incluso, los periodistas señalan que ahora, ante la pretensión de solicitar una entrevista, los coordinadores de comunicación social solicitan pidan la información por vía del instituto; ello conlleva el atraso en temas coyunturales e importantes, además de que obliga a que el funcionario en cuestión conozca previamente el cuestionario y pueda responder según convenga a sus intereses; más aún si el trabajo periodístico en determinados temas es precisamente el cuestionar las cifras oficiales, ¿cómo canalizar las preguntas por esta vía?⁴⁷

¿Organismo autónomo con consejeros subordinados?

Con todo, la reacción de los distintos actores políticos era otorgar el beneficio de la duda respecto a la nueva ley. Se

⁴⁷ Así por ejemplo, posterior a la presentación del Informe de Actividades del IEAIP y con el fin de complementar la información para este trabajo, la periodista Nadia Altamirano solicitó una entrevista con el Comisionado Presidente; la respuesta del área de Comunicación Social fue que, dado que varias de las preguntas se referían a temas que precisamente mantenían ocupado al Comisionado presidente en la búsqueda de subsanarlas, recomendaban canalizar el cuestionario por vía de la solicitud de información, a fin de que pudiera responderse dentro de los términos marcados por la ley, dado que para ello hay un término perentorio y para la entrevista no.

reconocían avances, pero se ponderaba que de muy poco serviría una buena ley si no iba acompañada de la decisión política para asegurar su cumplimiento y de políticas públicas que permitan transitar de una cultura de la opacidad a una cultura de apertura informativa.

Se destacaba entonces que la mejor garantía o el mayor obstáculo para la transparencia lo sería el propio Instituto que se formara para, en teoría, regularla y obligar a las autoridades a la rendición de cuentas. Y es que la ley establece que el organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, se integra con tres comisionados, que serán designados por el Congreso de ternas propuestas por el gobernador. Y de entre ellos saldrá el presidente del organismo. Los comisionados durarán seis años en su encargo.

Como se sabe, uno de los graves problemas de Oaxaca es que su marco jurídico es autoritario al concentrar amplias facultades legales al Ejecutivo, con lo cual se le garantiza el control de los otros poderes y de los Ayuntamientos. La designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, también por ternas propuestas por el gobernador es un ejemplo de ello, pero no el único.⁴⁸

Además, el candado que tenía la ley anterior para los consejeros del organismo, que era el de cuando menos tener un año sin ser funcionario gubernamental, dirigente de

⁴⁸ El día en que se aprobó la Ley de Transparencia, se nombró al Procurador de Justicia del Estado, de una terna propuesta por el gobernador. Como se pudo apreciar, se sabía de antemano que se cumplía con una formalidad jurídica, pues la persona designada era quien contaba con la aprobación gubernamental. Hecho que se repite en el nombramiento de los titulares de otros organismos autónomos en los cuales son designados personas ligadas al grupo político del gobernador, o que recién habían sido funcionarios de la administración estatal. Ese se pudo corroborar el mismo día en que se designó a los titulares del IEAIP, al nombrarse también a la titular de la Auditoría Superior del Estado, organismo de nueva creación, se supone también autónomo, que se encargará de la fiscalización de los recursos públicos que ejerza el gobierno estatal y los gobiernos municipales. La titular de este organismo es Lizbeth Caña Cadeza, ex procuradora de justicia de la entidad, quien tiene en su contra una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por su actuación durante el conflicto oaxaqueño de 2006.

un partido político, o haber tenido algún cargo de representación popular, se suprime en el nuevo ordenamiento.

De esta manera al designar a los comisionados, se aprecia el objetivo de mantener el control del Ejecutivo sobre el órgano garante. En una sesión extraordinaria efectuada el 30 de abril de 2008, el Congreso local designa como consejeros del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública a Genaro Vásquez Colmenares, en quien recae la presidencia del Consejo; Raúl Ávila Ortiz; y Alicia Aguilar Castro. En razón de la responsabilidad que tienen, es importante analizar los datos de su currículo para ver su probable dependencia o autonomía en su actuación. Para ello, tomamos como base la información que sobre su trayectoria aparece en la página de internet del IEAIP.

De entrada se puede colegir la falta de experiencia en la materia de los comisionados. Pero incluso esa es *pecata minuta* ante otras agravantes que develan sus historiales.

El comisionado presidente, Genaro Vásquez Colmenares, señala los nombres de sus padres y la trayectoria de éstos (su padre Genaro V. Vásquez fue gobernador del estado, lo mismo que su hermano Pedro Vásquez Colmenares), sin que esta información tenga relación con sus responsabilidades al frente de la institución o garantizara la eficiencia en su trabajo.

Con un largo historial en la función pública, lo que no dice son las fechas en que fungió como servidor público. Su cargo anterior al actual fue la de diputado local en la LIX Legislatura del Congreso local, al que arribó por la vía plurinominal siendo candidato del Partido Convergencia; el periodo de su gestión fue de noviembre de 2004 a noviembre de 2007. En su historial, el consejero presidente se ufana que su casa fue recinto legislativo en 2006 durante el conflicto político que vivió Oaxaca.

También señala que cuenta con un fiat notarial (Notaría no. 110, residencia en Huatulco), aunque afirma que está con licencia.⁴⁹

Eso es más trascendente de lo que pareciera, pues tanto su cargo como legislador concluyó apenas seis meses antes de su nombramiento como presidente del IEAIP, lo mismo que el fiat que le otorgó el gobierno estatal, lo que muestra los intereses y objetivos que lo colocaron en tal posición.

El segundo comisionado, Raúl Ávila Ortiz, en su currículum presenta su trayectoria en diversas posiciones en la administración del actual gobernador de Oaxaca Ulises Ruiz Ortiz, entre 2004 y 2007 (Coordinador de Asesores del gobernador, posteriormente Coordinador de Comunicación Social y asesor); también refiere que fue candidato del PRI a la presidencia municipal de Tehuantepec en octubre de 2007, es decir tan sólo siete meses antes de su nombramiento como consejero del IEAIP.

Alicia Aguilar Castro, ligada por vía familiar con el grupo de colaboradores más cercano al gobernador Ulises Ruiz,⁵⁰ también se ha dedicado durante muchos años a la función pública; señala que hasta abril de 2008 fungió como titular de la Casa de la Cultura (uno de los sujetos obligados de acuerdo a la ley); lo que, sumado a su inexperiencia en temas de accesos a la información y rendición de cuentas, la hacía igualmente inelegible que los otros dos para esta posición.

⁴⁹ Es de llamar la atención que el fiat notarial le haya sido concedido al concluir su ejercicio como legislador; sobre todo porque fue cuestionado por compañeros de su anterior partido (Convergencia) de haber actuado a favor de los intereses del gobierno y del PRI cuando era diputado; siendo militante por muchos años de ese partido, salió de él para ser candidato por Convergencia; posteriormente, siendo legislador retornó a su antigua organización. Además, incluso los notarios criticaron los criterios para el otorgamiento de esos fiats, lo que condujo a la renuncia de los directivos del Colegio de Notarios (*El Imparcial*, 20/dic/2007).

⁵⁰ Al momento de su nombramiento, su esposo, Raúl Castellanos, fungía como Oficial Mayor del Congreso Estatal; previo a ese cargo se desempeñó como Coordinador de Asesores del Gobernador; actualmente es el Coordinador de Comunicación Social del Gobierno del Estado.

Y es que en cualquier régimen democrático se exige que los comisionados del instituto tengan por lo menos tres años sin haber participado en la función pública como titulares de uno de los sujetos obligados (es decir, cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo del estado y municipios de Oaxaca), representantes populares o candidatos a puestos de elección popular. En el peor de los casos, ese periodo se reduce a un año. Ninguno de los consejeros cumple con ese básico principio.⁵¹

Podría continuarse enumerando los historiales de los principales funcionarios del organismo; no es necesario, la constante es la misma.

El ejercicio del Derecho de Acceso a la información en el estado de Oaxaca y la actuación del instituto de transparencia

"La transparencia ha llegado a los oaxaqueños", reza el discurso gubernamental al cumplirse un año de la promulgación de la Ley de Transparencia. Para reforzar esta afirmación, según las estadísticas del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP), suman miles las consultas a su sitio web; decenas las solicitudes de información recibidas, los casos atendidos, los convenios firmados lo mismo con centros educativos que con autoridades municipales e instituciones diversas.⁵²

¿Es cierta esa información?; ¿se ha creado ya una cultura

⁵¹ Es una de las recomendaciones del Manual de Buenas Prácticas de la Transparencia. Los manejos que pueden darse por esta situación en Oaxaca nos lo muestra un ejemplo: el organismo encargado de revisar la Cuenta Pública del gobierno estatal es la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local. En 2005 fue designado como su titular Guillermo Mengchú, quien entonces se convirtió en el encargado de analizar el gasto que presentó la administración del exgobernador José Murat, quien la había hecho llegar a la Cámara de Diputados por vía de su secretario de Finanzas que era el mismo Guillermo Mengchú. En este caso se trataba de una auto-revisión de sus propios estados financieros. En el caso que nos ocupa esa situación de subordinación se pudo apreciar aún en detalles en apariencia tan simples como el hecho de que el IEAIP reportara en los meses previos a la entrada en vigor de la ley, como su domicilio provisional, el que corresponde a la residencia de su comisionado presidente; negándose éste sistemáticamente a responder cualquier cuestionamiento sobre ese hecho.

⁵² Primer Informe de Actividades del Comisionado presidente. 28 de febrero de 2009.

de la transparencia en el gobierno y entre la sociedad? Para saberlo habría que revisar casos, números y comportamiento que autoridades, el IEAIP y ciudadanos hacen en torno al tema. De ello nos ocupamos en este apartado.

Datos que no informan

Hasta hace un año información básica, como los salarios de los servidores públicos, eran resguardados como secreto de Estado. Incluso cuando se había aprobado ya la Ley de Transparencia distintos funcionarios cuestionados al respecto se negaban a dar dato alguno. Actualmente, en el portal de Transparencia se puede consultar libremente tanto el tabulador salarial, como los directorios de dependencias y entidades del poder ejecutivo. Sin duda un avance, pues haciendo los cruces pertinentes los ciudadanos pueden saber cuánto gana el servidor público que los atiende o está encargado de proporcionar servicios, impulsar el desarrollo o velar por la seguridad de Oaxaca; de esta manera también podrán exigir con mayores elementos que cumplan eficientemente con su trabajo; e incluso, detectar casos de corrupción al comparar los salarios con el nivel de vida que llevan los funcionarios.⁵³

Pero, si esa información es pública, en otras tantas la aplicación de la Ley Transparencia sólo sirve fachada para ocultar la información. Tal es el caso de la información sobre el presupuesto asignado a cada una de las secretarías, así como los informes de su ejecución, en donde la presentación de esos documentos es irregular, mientras algunos sujetos obligados presentan el presupuesto general de su dependencia o entidad, otros sólo reproducen la

⁵³ El gobernador del estado de Oaxaca gana oficialmente 105 mil 550 pesos mensuales; un titular de una secretaría 77 mil 765; un asesor obtiene un mínimo de 31 mil pesos y puede alcanzar hasta 58 mil 283, lo sabemos hoy los oaxaqueños cuando hace poco parecía secreto de Estado. Dentro de los trabajadores de confianza, desde el más modesto jefe de departamento y la secretaria ejecutiva de un secretario, perciben como mínimo 20 mil 253 pesos al mes. Así, lo que nos devela esta página es que los sueldos de los servidores públicos se han incrementado sustancialmente, y son ya más que decorosos para un estado tan pobre como Oaxaca (el salario mínimo en la entidad es de 50 pesos diarios).

página del presupuesto del gobierno estatal que tiene las asignaciones presupuestales por eje estratégico, objetivo de gasto o clasificación administrativa. Similar situación se presenta en casos como el de la deuda pública.

No existe información sobre cómo se están ejerciendo esos recursos al interior de cada dependencia, si bien podemos encontrar listados generales de las adquisiciones, no se describe el proceso de licitación y/o criterios de asignación.

En el caso de las auditorías, lejos de dar a conocer los resultados definitivos de éstas, lo único que se presenta es una lista de dependencias a las que se practicaron tales fiscalizaciones pero no se dice, como lo exige la ley: a) El número y tipo de auditoría realizada en el ejercicio presupuestario respectivo; b) Número y tipo de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión; y c) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por el sujeto obligado.

En general la información que se presenta es sumamente irregular. Ninguna de las dependencias y entidades del poder ejecutivo cumple rigurosamente con lo que la ley exige; en el mejor de los casos, algunos rubros son atendidos más puntualmente que otros.

En el caso de los otros poderes y los organismos autónomos, la situación es aún más grave como veremos más adelante.

Incluso cuando responden a los requerimientos de información, se emplean variadas formas para evadir su obligación de transparentar su actuación. Así por ejemplo, la solicitud que inaugura el ejercicio de este derecho, en que se pide al CAPCE información sobre actividades de su titular,⁵⁴ entre ellas su salario, días de vacaciones, días de

⁵⁴ Solicitud de información presentada por la periodista Nadia Altamirano Díaz el 22 de julio de 2008.

descanso, entre otras; la respuesta de la unidad responsable fue: "los que establece la Ley Federal del Trabajo"; "tienen derecho hasta 20 días de vacaciones"; "consulte el portal de transparencia".

Es evidente que lo buscaba esta solicitud era información detallada, no las evasivas respuestas de la dependencia. Y en un alto número de solicitudes presentadas, las contestaciones son similares.

Otro caso se muestra con la Auditoría Superior del Estado, la cual ante la solicitud de información sobre la comprobación de gastos de los municipios, si bien admite que ante ella se ha presentado tal información, y por ende la tiene, remite a solicitarlos al Ayuntamiento.

Esta práctica es bastante común; evadir la responsabilidad propia para endosarla a otra instancia; si bien efectivamente es obligación de los ayuntamientos conservar esta documentación, ello no es impedimento para que el organismo en cuestión informe al respecto cuando así se le requiere, dado que es el encargado de la fiscalización y se están pidiendo informes precisamente de esta actividad. Pero la constante es esa, dar información que no informa, cumplir con una formalidad: responder a la solicitud, pero de tal manera que lo que se hace es ocultar la información que se requiere.

Esta evidente negativa a presentar la elemental información de oficio, no ha merecido más que justificaciones del órgano garante. El primer informe del Comisionado Presidente, en el apartado "Dificultades en la aplicación de la ley", refiere que éstas han consistido básicamente en el desconocimiento de la ley y de los términos técnicos que en ella se utilizan. En el caso de las autoridades municipales las reduce a problemas de comunicación y a que el desconocimiento de la ley implica "un conflicto intercultural".

Es decir, el IEAIP se ha convertido, en los hechos, en el

vocero de los sujetos obligados, siendo que el sentido de su creación y sus atribuciones legales es defender los derechos de los ciudadanos.

Organismos autónomos y municipios: opacidad por sistema

Otra constante que se presenta es el hecho de que otros sujetos obligados no presenten en su portal de internet la información que por ley debe publicarse. Tales son los casos de los otros dos poderes: el Legislativo evade la disposición al presentar un link donde se supone estarán los datos mínimos que establece la norma; no es así, pues sólo presenta la legislación sobre transparencia y los nombres de quienes constituyen su Unidad de Enlace. El Tribunal Superior de Justicia ni eso; no hay una sola referencia al tema en su sitio web.

La Auditoría Superior del Estado, en el caso de las auditorías practicadas presenta información de la fiscalización realizada al ejercicio 2006; en el rubro de sueldos y remuneraciones no aparece ningún dato.

El Instituto Estatal Electoral, en su apartado de transparencia sólo se encuentra el reglamento interno sobre el tema y los resultados electorales de los procesos 2004 y 2007; y así sucede con varios más. La Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, si bien cuenta con su portal de transparencia, presenta información general de años anteriores; incluso del informe del rector, falta el último de la administración que concluyó en mayo de 2008; no se encuentra la información que por oficio marca la legislación; razón por la que es considerada en los últimos lugares entre las universidades en materia de transparencia.⁵⁵

⁵⁵ La consultora *a regional* realizó un ejercicio en 39 universidades para evaluar su grado de transparencia. La universidad pública de Oaxaca se ubicó en el penúltimo sitio (28, dado que hubo empates en otras posiciones); la última fue la Universidad de Tlaxcala, que ni siquiera cuenta con su portal de transparencia.

No obstante lo anterior, el organismo garante afirma que se han hecho evaluaciones para verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley y que "los resultados de la evaluación reflejan el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia";⁵⁶ si bien líneas más adelante, finalmente, reconoce "es importante señalar que se registraron bajos niveles de cumplimiento", aunque, como ha sido la constante en su actuación, justifica tal incumplimiento "estos deficientes resultados se explican en función de haberse omitido publicar ciertos elementos precisados en los criterios de evaluación". Como puede observarse en ningún caso se refiere a las situaciones en que no se proporciona en absoluto información, como hemos señalado en los ejemplos anteriores.

Similar a la anterior situación sucede con los ayuntamientos. Mientras el primer informe de actividades del IEAIP asevera que ha establecido convenios de colaboración con 324 municipios y que 448 ayuntamientos recibieron capacitaciones respecto a la Ley de Transparencia, entre los considerados como sujetos obligados; cuatro en el caso oaxaqueño por la limitante de tener cuando menos 70 mil habitantes, también se aprecia un total incumplimiento de la legislación. El de la capital estatal, Oaxaca de Juárez –gobernada por el PRI–, si bien tiene su portal de transparencia, evita dar información relevante. Información de auditorías, licitaciones, adquisiciones y demás, que es imperativo manifestarla de oficio, brilla por su ausencia y, como en los otros casos que hemos expuesto, la evade con salidas formales: publica la convocatoria y las bases de las licitaciones, por ejemplo, pero no sus resultados. Lo mismo sucede con el resto de la información. Por ejemplo, en cuanto a las remuneraciones de los servidores públicos o la deuda pública, aparece la leyenda "en construcción", seguida del aviso: "Transitorios, SEGUNDO. La publicación de la información a que se refiere el artículo 9

⁵⁶ Primer Informe de Actividades del IEAIP.

(Información Pública de Oficio) deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley". Por supuesto ésta es una práctica dilatoria para ocultar el máximo tiempo posible la información.

En Tuxtepec, también gobernado por el PRI, la salida fácil fue poner una ceja en su portal de internet que anuncia: *Transparencia*, pero que al pretender acceder aparece la leyenda de que la página está "en construcción".

En el caso de Juchitán de Zaragoza, dirigido por el PT, no existe siquiera página alguna de Internet por parte del ayuntamiento y, obvio, menos información alguna sobre los temas que la ley establece como obligatorios.

La situación se repite en el caso de Salina Cruz, también priista. La página del municipio ni siquiera está actualizada y sólo tiene información de la administración pasada (directorio incluido).

Entonces, de poco vale que el IEAIP publicite las decenas de convenios firmados con ayuntamientos para que sus funcionarios públicos se capaciten y anuncien que van a ser transparentes. Sí, en cambio, dicho instituto no es capaz de hacer cumplir la ley con el mínimo que se establece en la misma (la información de oficio), tanto a los organismos autónomos como a los cuatro municipios obligados a ello. Nuevamente, aquí surge la justificación de que los sujetos obligados tienen hasta el 21 de julio de 2009 para tener completa su información, pero, como hemos visto ni hay voluntad política de cumplir con la legislación, ni existe un organismo que garantice que así se haga.

Estadísticas artificiales

Tal parece que el principal obstáculo para la transparencia, es el propio organismo creado ex profeso para tal fin:

el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP). Desde la aprobación de la ley se advertía de los candados creados para impedir que las autoridades informen del quehacer gubernamental a la ciudadanía. El nombramiento de los comisionados del IEAIP, como resultado de las propuestas del poder Ejecutivo al poder Legislativo, se constituye en uno de los más graves diques al supuesto ejercicio autónomo de la naciente institución. Su papel de subordinación al Ejecutivo y su actuación en los meses que lleva, no hace sino corroborar esa apreciación.

Para apreciar esta situación damos un rápido repaso a la información que tienen tanto en su página de Internet (www.ieaip.org.mx), como en el primer informe de labores presentado en el mes de febrero de 2009. En el portal del IEAIP se reportan que entre la primera solicitud de información (22 de julio) y la última (21 de octubre) que aparecen publicadas, se realizaron 43 solicitudes de información. Esta situación contrasta con el Informe de Actividades, en éste se señalan que en los seis meses de vigencia de la ley, se han recibido 496 solicitudes, de las cuales 470 fueron atendidas por los sujetos obligados, 16 fueron objeto de prórroga, 10 se encuentran pendientes y contra 14 se interpuso el recurso de revisión.⁵⁷ De éstas 363 se presentaron por vía electrónica.

Si una forma recomendable para impulsar la cultura de la transparencia es la de publicitar al máximo las solicitudes y sus respuestas, para que puedan ser consultados por otros interesados, no lo hace el órgano garante en Oaxaca, sino al contrario. Las cifras que presenta son irregulares, pues al realizar cambios a la página se han suprimido datos, como se puede corroborar al hacer consultas en fechas distintas.

Al observar con detenimiento las solicitudes podemos en-

⁵⁷ Informe IEAIP, op. cit.

contrar una situación que se repite en otras entidades. El órgano garante organiza talleres en donde quienes asisten hacen ejercicios de búsqueda de información y éstas se utilizan para incrementar las estadísticas. Y en decenas de las solicitudes revisadas se puede apreciar que las preguntas están lejos de pedir algún dato concreto o que cuestione a los organismos y, por el contrario se trata de un mero ejercicio especulativo. En las estadísticas del IEAIP vemos que en los meses en que se recibió el mayor número de solicitudes en el 2008 fueron: julio (109), octubre (134) y noviembre (106); casualmente los meses en que el instituto realizó una serie de capacitaciones para el uso de las herramientas de acceso a la información entre servidores públicos y estudiantes. En octubre por ejemplo, de acuerdo con información del IEAIP:

"Alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO) realizan prácticas para ejercer su derecho de Acceso a la Información Pública, (...) Como parte de la asignatura de Derecho Constitucional, **los futuros abogados han requisitado más de 150 solicitudes de información que canalizarán ante diversos Sujetos Obligados.**⁵⁸

Lo que develan estas estadísticas es que los ciudadanos no han ejercido su derecho a solicitar la información pública, una asignatura pendiente también entre la sociedad oaxaqueña.

Medios de impugnación, contrario al derecho a la información

Al revisar los recursos de revisión que se han interpuesto, encontramos otra irregular limitante al derecho a la información. Como se advertía desde la promulgación de la ley, en el reglamento se buscarían interponer más candi-

⁵⁸ Boletín de Prensa del IEAIP. 29 de octubre de 2008.

dos para abrir los archivos; uno de los temas desarrollados en éste es el procedimiento para el recurso de revisión.

En varias de las respuestas de los comisionados a la interposición de los recursos, aparece un "aviso preventivo" para que el solicitante presente una fotocopia de la credencial de elector. Ello está lejos de sustentarse en la Ley de Transparencia que no señala ese requisito sino al contrario, establece que deben brindarse facilidades e incluso el Instituto debe suplir las deficiencias que se pudiesen presentar al interponer dicho recurso (artículo 70). Sin embargo, las resoluciones del IEAIP exigiendo la presentación de la identificación las fundan en el artículo 53 del Reglamento, que a la letra dice:

"Cuando el recurso se presente a través de medios electrónicos se deberá anexar, de preferencia por la misma vía, ***copia de la resolución impugnada, de la credencial de elector y, en su caso, de la carta poder y de la notificación correspondiente***. Opcionalmente, dichos documentos podrán reproducirse en medios impresos o magnéticos y enviarse al Instituto. Su omisión podrá ser motivo de prevención por parte del Instituto" (cursivas de los autores).

Es decir priva una disposición meramente administrativa sobre una ley y, de acuerdo a los principios del Derecho un reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece. Y, una prueba para la legitimación del IEAIP lo constituía precisamente su actuación en los recursos de revisión.

Lo anterior, que podría explicarse como práctica dilatoria si fuese un argumento expresado por el sujeto obligado que se resiste a informar, en cambio constituye una grave violación al derecho a la información por el reglamento y el organismo encargado de vigilar su cumplimiento. Sobre todo porque, después del apercibimiento, si el solicitante no envía esta fotocopia, se declara como no presentado el recurso.

En el periodo 21 de julio al 31 de diciembre de 2008 se presentaron 14 recursos de revisión, la cifra puede ser engañosa si no se verifican las causas por las que los otros medios de impugnación interpuestos no llegaron hasta la última fase. De acuerdo a la información del instituto cuatro se desecharon, cinco fueron sobreseídos, tres resolvieron dar la información y en dos confirmaron la resolución. Pero, las cifras no señalan aquellos considerados como no presentados por la ausencia de la credencial de elector.

Conclusiones

En la última década las contradicciones sociales y políticas se han agudizado en Oaxaca. El sistema político construido con bases autoritarias y clientelares, en un contexto nacional de cierta modernización político-administrativa, enfrenta serias tensiones que lo han conducido a una crisis, una crisis que lo ha obligado a realizar reformas que le permitan mantenerse sin cambios profundos. En ese contexto es necesario que se promueva y se responda a la demanda del derecho a la información y la obligación de que las autoridades transparenten su actuación.

El tema, sin duda, es más complejo y la intención aquí, no es reducirlo sólo a los avatares, avances, retrocesos y contradicciones de una ley, como la de Transparencia. Sin embargo, su análisis específico puede ser de utilidad para conocer cómo se está implementando en Oaxaca y las condiciones existentes para el ejercicio de ese derecho. También, de manera importante, para dilucidar las acciones y responsabilidades de todos los actores políticos y sociales en este proceso.

Un tema que es ineludible tocar, es el de la falta de una cultura de la transparencia. Pero, si bien aquí, dado el análisis de la Ley y del Instituto creado para su observancia, dicha carencia es manifiesta en los gobiernos, todo

indica que la cultura de la simulación, la opacidad y la antidemocracia, va más allá de las élites gubernamentales. La falta de cultura de la transparencia está más extendida, este es un problema que toca a otros actores como las dirigencias de los partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, instituciones educativas, organizaciones empresariales, entre otros, los cuales presentan problemas similares.

Las complicidades y alianzas a que se refería Cossío Villegas se constituían para satisfacer intereses personales y de grupo, así como ocultar las deslealtades y la corrupción, requiere de una opacidad o "dejar hacer", que los proteja. Constituyéndose así un círculo vicioso, en el cual en el discurso todos pueden manifestarse por cambios democráticos y reclamar transparencia, pero en las prácticas hacer lo contrario.

La cultura política democrática en Oaxaca es endeble. Junto a ella el entramado legislativo e institucional, además de autoritario, paradójicamente, es débil; no existe una cultura de la legalidad, de respeto a las instituciones, y de institucionalización de las prácticas políticas. Eso se puede apreciar claramente en la Ley de Transparencia oaxaqueña.

Pese a que contamos con un marco jurídico con avances importantes en cuanto al derecho de los ciudadanos a ser informados y la obligación de las autoridades de informar, no existe ni la cultura ni la voluntad política de que éste se atienda. Por tanto, lo que encontramos es una legislación que establece serios obstáculos para que se pueda ejercer este derecho.

Entre ellos se encuentra la actuación del propio órgano garante; su autonomía establecida en la legislación se diluyen en su operación; los comisionados son evidentemente subordinados al titular del poder ejecutivo. De ahí que su

actuación, como se aprecia en el primer semestre de su ejercicio, tienda a convertirse en aliado de las autoridades, en defensores de los sujetos obligados en su evasión a cumplir con sus obligaciones; conculcando al mismo tiempo los derechos de la ciudadanía.

Por supuesto, el gobierno estatal es el que mayor responsabilidad tiene en este asunto. Pero la transparencia no es sólo un asunto del gobierno. Los otros actores políticos y sociales, también la comparten y están obligados a hacer su parte. Responsabilidad que también debemos asumir los ciudadanos. Y es evidente que en Oaxaca ninguno hemos cumplido con ella.

Pareciera que el desconocimiento de la ley o los obstáculos que se encuentran se erigen en nuestra principal excusa para la apatía o desánimo a ejercer un derecho. Los ciudadanos tenemos que exigir permanentemente a las autoridades a que transparente su actuación y rinda cuentas de su gestión, impidiendo así que la complicidad y el dejar hacer nos inmovilicen. Como lo demuestra el caso de Oaxaca no se avanza gran cosa con discursos purificadores, ni con legislaciones amañadas.

Habrà que insistir, solicitar información, recurrir a los medios de impugnación, para que las autoridades entiendan que su obligación es rendir cuentas, no ocultarlas. Es tiempo que también la sociedad asuma su responsabilidad para lograrlo. Está visto que la decisión gubernamental es aplazar al máximo la posibilidad de transparentar su actuación; en ese sentido trabaja también el órgano garante en Oaxaca; de ahí que la llegada del 21 de julio de 2009, fecha fatal en que todos los sujetos obligados deberán tener publicada al menos la información de oficio, difícilmente se traducirá en información completa y confiable, como hemos visto en este trabajo.

Conocer información que nos atañe a todos: el total del

presupuesto a gastarse en Oaxaca; la composición del mismo; cuánto se recauda por la vía impositiva, y cómo se habrán de gastar estos recursos; entre otra información de importancia; no sólo constituyen herramientas para combatir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos y la corrupción en su manejo. También permitirá hacernos conscientes de nuestros derechos al mismo tiempo que asumir nuestras obligaciones.

Cumpliendo estas premisas, estamos convencidos, estaríamos en condiciones de apuntar a la construcción de una madurez institucional, así como una cultura democrática y de transparencia que en Oaxaca está aún en ciernes. Hacia ello debemos encauzar nuestros esfuerzos. Y esa, es responsabilidad de todos.

SINALOA: DE LA OPACIDAD SISTEMÁTICA, A LA TRANSPARENCIA "FORZADA"

*José Alfredo Beltrán**

MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO DE SINALOA

Antecedentes de la ley y la CEAIPES

La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (Laipes) fue aprobada por la 57 Legislatura local el 23 de abril de 2002. Entró en vigor el 27 de abril de 2003. Sinaloa fue el segundo estado del país, después de Jalisco, en promulgar un marco jurídico relacionado con el Derecho de Acceso a la Información Pública. La discusión, aprobación y promulgación de la ley de Sinaloa se da en un escenario inédito. A nivel nacional, actores de la sociedad civil, articulados en el "Grupo Oaxaca", logran que la Cámara de Diputados apruebe una ley federal en la materia, en un contexto también, único: la llegada del panista Vicente Fox al poder presidencial, y el fin de 71 años del régimen de "partido de Estado" en el país.

Para ganarle el "jalón" a la federación y ser "el primero", el priista Juan Sigfrido Millán, entonces Gobernador de Sinaloa, dispuso todo el apoyo, político y económico, para

* Periodista, coordinador en Sinaloa de México Abierto, A.C., del National Security Archive, responsable de proyectos de Transparencia del Frente Cívico Sinaloense, A.C., y directivo en la Asociación de Periodistas y Comunicadores 7 de Junio, A.C.

que "su" ley fuera "la primera", un "modelo a seguir" y "un programa piloto de ejemplo en América Latina". Así se "vendió" la intención del Ejecutivo, en un profuso discurso y propaganda oficiales, relacionados con la Laipes.

Así, anticipándose a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Mandatario sinaloense logró que en un lapso de 22 días, a partir de la presentación de la iniciativa el 2 de abril de 2002, la 57 Legislatura recibiera, analizara, dictaminara y aprobara la Laipes, por unanimidad, para lo cual se convocó a sesión extraordinaria el 23 de abril de 2002, y ordenó su inmediata publicación en el periódico oficial.

Nadie criticó el "fast track" ordenado por el Mandatario en el caso de la Laipes, pues la medida generaba aceptación mayoritaria.

En esta labor participaron el Doctor Ernesto Villanueva y su equipo. Para impulsar y promover la ley, realizaron en Sinaloa foros con panelistas de talla nacional e internacional, seminarios, talleres; publicaron inserciones, desplegados, gacetillas; crearon un Doctorado en Derecho a la Información conjunto, entre la Universidad Iberoamericana y la Universidad de Occidente (el cual terminó "respaldado" sólo por la universidad local); hicieron visitas al extranjero, a Estados Unidos y Sudamérica.

Esta estrategia le atrajo a Millán y Villanueva reflectores y reconocimientos de organismos internacionales y autoridades del Gobierno de Estados Unidos. Villanueva se refería a Millán como "el más auténtico impulsor de la ley de acceso, precedente jamás visto en México", mientras Dorangélica de la Rocha, presidenta de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIPES), le dio el título de "sembrador de la democracia informativa en México".

Las expectativas por la implementación de la Laipes se dispararon.

Aspectos básicos de la ley

Desde un principio se resaltaron las "bondades" de la Laipes: su aplicación en los tres poderes del Estado, incluyendo a partidos políticos y personas de derecho público y privado que ejerzan recursos públicos.

La incorporación también del principio de "máxima publicidad", con el cual toda la información es pública salvo las excepciones previstas en el capítulo cuarto, de "reservada" hasta por 12 años, tratándose de "información cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del estado, la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona o el desarrollo de investigaciones reservadas", y ocho causales más, y la "confidencial", relativa a los datos personales.

La obligación a los sujetos obligados, por otra parte, de difundir la "información mínima de oficio", responder las solicitudes en un plazo de diez días hábiles, con una de prórroga de diez más, y el establecimiento de dos recursos para impugnar negativas de parte de de las dependencias: el de inconformidad, para presentarse ante el titular que negó la información, y el de revisión, ante la CEAIPEs, ambos con plazos de diez días, para su presentación.

Y sobre todo, la creación de un órgano garante para vigilar su cumplimiento al pie de la letra.

Historia y nombramiento de comisionados

A diferencia del caso Jalisco, el marco jurídico local estipuló en su artículo 37 la creación de la CEAIPEs, "como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública".

A la institución se le concibió para un papel clave, fundamental, para lograr con éxito sus objetivos, entre otros, garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Estado, asegurar el principio democrático de rendición de cuentas del Estado, contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y a consolidar el sistema democrático.

El Ejecutivo, impulsor de la iniciativa, dispuso que la CEAIPEs quedara integrada por tres comisionados, propuestos por él, para "ser electos por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente". Los requisitos establecidos en el artículo 38 (hasta antes de la reforma local de julio de 2008), son seis: ser ciudadano sinaloense; tener al menos 30 años cumplidos al día de la designación; contar con título profesional de Licenciado en Derecho o en cualquier campo de las ciencias sociales y, preferentemente, tener estudios de maestría o doctorado en el campo del derecho de la información; gozar de reconocido prestigio social y profesional; no ser ni haber sido dirigente de ningún partido o asociación política ni ministro de ningún culto religioso cuando menos cinco años ni tampoco haber sido servidor público por lo menos tres años antes, en ambos casos al momento de su designación; y, no haber sido condenado por delito doloso.

Así el 20 de agosto de 2002 fueron designados para estos cargos, por unanimidad de las fuerzas representadas en el Legislativo, Dorangélica de la Rocha Almazán, por un periodo de 7 años; Vicente Hernández Delgado, por 6, y Alfonso Páez Álvarez, por 5. Los tres podían ser reelectos por una sola ocasión, por 7 años (lo cual se eliminaría con la reforma de julio de 2008).

Nadie cuestionó el perfil de los comisionados, ni tampoco si éstos eran los adecuados para cumplir la encomienda, no sólo desde la perspectiva legal, sino el de estar a la altura de la responsabilidad social.

A De la Rocha, Hernández y Páez correspondió preparar las condiciones para la entrada en vigor de la normatividad, el 27 de abril de 2003.

Contexto social y político

El interés de actores de la sociedad por la nueva ley se focalizó inicialmente a un medio de difusión. Crítico al desempeño del Mandatario, cuyos primeros 4 años del sexenio se habían caracterizado por la opacidad y cerrazón informativa, el periódico *Noroeste*, influyente entre la opinión pública sinaloense, fue el primero en poner en duda la voluntad de Juan Sigfrido Millán por la apertura. Con este antecedente, se fijó la tarea de comprobar si había voluntad real del Ejecutivo, para abrir los sótanos del poder.

Pronto la realidad política y social de Sinaloa rebasarían, por mucho, las expectativas levantadas por la Ley y la CEAIPEs.

A diferencia del plano federal, donde la alternancia llegó acompañada de contrapesos reales, como el de un Poder Legislativo plural, sin subordinación al Presidente de la República, organismos de la sociedad y medios de difusión exigentes y actuantes, en estados como Sinaloa se había fortalecido ya el cacicazgo del grupo en el poder, encabezado por el Gobernador.

Y es que las realidades locales pronto impusieron su propia dinámica, adversa frente al ejercicio de este derecho: congresos locales controlados por los mandatarios en turno; una sociedad civil desorganizada y desinteresada en el tema; la mayoría de medios de difusión, y actores clave, como periodistas y académicos, ausentes del debate, y sobre todo, un órgano garante funcional a la clase política gobernante.

Juan Sigfrido Millán utilizó la Laipes para promoverse

políticamente. Aunque sus "aspiraciones presidenciales" tuvieron eco sólo en la prensa local, y las repercusiones del manejo mediático en el plano nacional, con el cual se proyectó la Laipes, se limitó a los círculos de expertos e interesados en el tema.

Con el respaldo total de Ernesto Villanueva, fundador de la organización Libertad de Información México (LIMAC), pionero en estudios sobre esta materia, articulista en influyentes medios de circulación nacional, conectado a juristas de renombre, el ex Gobernador de Sinaloa pudo sortear, con éxito, las críticas, contradicciones y aberraciones de su gobierno, en materia de acceso a la información pública, promoviendo hacia la exterior la idea de que los cuestionamientos a la Laipes y CEAIPES tenían como fondo "intereses personales y políticos".

Con el tiempo se documentaría que algunos de quienes "promovían" la Laipes y la "vocación del Mandatario con la apertura", cobraban al mismo tiempo honorarios, asesorías u otros apoyos económicos, de parte de la CEAIPES, cuyas primeras actuaciones y polémicas resoluciones no rebasaron las fronteras estatales, ni generaron la condena o el rechazo de los promotores de la Laipes.

Actuación del órgano garante

Uno de los primeros hechos relevantes, que pusieron a "prueba" la Laipes y a la CEAIPES, fue el relacionado con el ejercicio discrecional del gasto público en publicidad oficial, de un Gobernador al que de manera permanente, se le hacía culto a la personalidad en los medios locales.

Lo que comenzó a erosionar la confianza social hacia el órgano garante fue un polémico acuerdo de reserva del 5 de septiembre de 2003, mediante el cual "guardián del derecho de acceso a la información", restringió hasta por

12 años todos los documentos comprobatorios del gasto público, luego que el diario Noroeste solicitara las facturas de gastos en medios de difusión del Gobernador Juan Sigfrido Millán.

Al mismo tiempo que la CEAIPES, el Gobierno del Estado concluía que no podía entregar las facturas, porque contenían datos "reservados" y "confidenciales", criterio que se extendió a aquel registro documental relacionado con el uso del dinero del pueblo. Documentos que permitirían sostener la hipótesis de un trabajo de investigación: Millán utilizaba el presupuesto público para comprar alabanzas y promover sus aspiraciones políticas.

La CEAIPES argumentó su resolución en la fracción VI del artículo 20 de la Laipes, que establece: "(Será información restringida) la que por disposición expresa de una Ley sea considerada reservada".

Fue el propio órgano garante el que levantó la primera muralla contra este Derecho: la sociedad no podía obtener ninguna factura, póliza de cheque o cualquier comprobante que demostrara el correcto uso de los recursos públicos, porque el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano fiscalizador del Congreso del Estado, "lo impedía"

Ya el 2 de abril de 2003 el Poder Legislativo, encabezado por el Diputado priista Jesús Aguilar Padilla (electo como sucesor, por Juan Sigfrido Millán), había resuelto tomar otro acuerdo de reserva, por 8 años, del soporte documental de las cuentas públicas.

De esta forma Poder Ejecutivo, Legislativo y CEAIPES se colocaron en la misma sintonía: ocultar toda aquella información que pudiera evidenciar un uso irregular de los recursos públicos, asignación discrecional del presupuesto, y actos de posible corrupción gubernamental.

Estas resistencias quedaron documentadas en las experiencias traumáticas de periodistas, ciudadanos y organizaciones civiles, mediante cientos de solicitudes sin respuesta, recursos legales resueltos en favor de las dependencias y el desempeño caótico del órgano garante, sumergido en los conflictos internos entre comisionados; además, la "siembra" de miles de solicitudes por parte de la CEAIPES, para simular éxito en la aplicación de la ley; la contratación en el órgano de funcionarios cercanos al Ejecutivo y el ejercicio opaco del presupuesto de la institución, desde 2003, en que se le asignaron 9.8 millones de pesos, que año con año se ha ido incrementando, hasta 17 millones en el año 2009.

Sin este antecedente sería imposible entender la complejidad de este proceso en Sinaloa, así como las acciones y retos que enmarcaron el monitoreo a la ley y al órgano garante, por parte del Frente Cívico Sinaloense y Alianza Cívica, bajo los auspicios de la Unión Europea.

Análisis de la ley. Obstáculos y "candados"

En febrero de 2005 el Frente Cívico Sinaloense fue invitado por Alianza Cívica, a participar en el primer monitoreo ciudadano. A este proyecto se sumaron ciudadanos, activistas y organismos sociales, abogados, académicos, investigadores. Participación destacada la de la Asociación de Periodistas y Comunicadores 7 de Junio, A. C.; juntos realizamos talleres, foros y mesas de análisis, para analizar la Laipes, detectar los obstáculos y realizar propuestas de cambios legislativos, esfuerzos que culminaron en la presentación de una primera iniciativa, el 4 de octubre de 2006, que finalmente quedó en la "congeladora" de la 58 Legislatura.

Para ese momento ya se había documentado ampliamente entre la opinión pública la simulación y opacidad institucional, y la estrategia fue socializar la necesidad

de reformas legales para eliminar las barreras que impedían un real acceso a la información pública en Sinaloa; exigir la ciudadanización del órgano garante y acabar los procedimientos burocráticos, para la entrega de información.

Pero fue la reforma al Artículo Sexto Constitucional, en vigor desde el 20 de julio de 2007, la que creó un parteaguas, porque obligaría, forzaría a los estados resistentes como el de Sinaloa, a adecuar su legislación local conforme a estándares mínimos en materia de acceso a la información pública.

Cuando esta noticia "llegó", ya el Frente Cívico Sinaloense, siempre en alianza estrecha con la Asociación de Periodistas y Comunicadores 7 de Junio, desde la trinchera ciudadana y periodística habían encabezado los análisis, debates y evaluaciones sobre los obstáculos y fortalezas de la Laipes.

La coincidencia de los participantes fue unánime: la Ley podía tener "candados", lagunas o impedimentos para el ejercicio del derecho. Pero éstos pudieron ser subsanados si existiese una CEAIPES autónoma, independiente de los intereses del poder y cercana a los ciudadanos.

Las cuatro demandas centrales de las personas y organizaciones sociales vinculadas al tema, fueron: primero, sentar las bases legales para constituir un órgano garante, con autonomía real, ampliando sus facultades y garantizando el perfil ciudadano de los comisionados; segundo, eliminar las trabas burocráticas, como la identificación oficial para solicitar información y dejar en uno los tres recursos o vías jurídicas que existían para impugnar negativas de los sujetos obligados; tercero, incorporar los sistemas electrónicos, para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información; y cuarto, que fuera efectiva la aplicación de sanciones a todos los funcionarios, que obstruyeran el cumplimiento de este Derecho.

Entre las principales limitantes enumeramos todas aquellas disposiciones de la Laipes que desde el 27 de abril de 2003, en que entró en vigor, hasta julio de 2008, antes de aprobarse la reforma, se utilizaron para interpretar discrecionalmente la aplicación de la Ley.

El Artículo 8, párrafo cuarto, por ejemplo fue (y sigue siendo utilizado), por los sujetos obligados, de manera recurrente, para ocultar información pública, basándose en dos expresiones: 1) "*La información se proporcionará en el estado en que se encuentre en las entidades públicas*"; 2) "*La obligación de las entidades públicas de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni presentarla conforme al interés del solicitante*".

Aunado a ellos hasta antes de la reforma, la Ley no obligaba a los sujetos obligados a proporcionar los documentos que contengan la información requerida, ni tampoco la disposición de que, en aquellos casos en que estemos frente a documentos con información reservada o confidencial (bajo ningún caso nos referimos a documentos soporte del gasto público), se nos proporcionen, omitiendo sólo las partes clasificadas, como ha ocurrido a nivel federal y en estados como Querétaro.

Esta situación originó que cientos de solicitudes quedaran sin responderse, aunado al recurrente pretexto de declarar "inexistente la información", sin ninguna garantía de que certificación.

Otras insuficiencias de la Laipes es que muchas de las obligaciones sobre "información mínima de oficio", contenidas en el Artículo 9, son tan genéricas, que permiten a los sujetos obligados exhibir en páginas web información escueta, sin dar detalles del ejercicio del gasto público, e incluso algunas de éstas "obligaciones" están condicionadas a lo que establecen otras leyes.

Un ejemplo emblemático de esto son los sueldos reales de los servidores públicos, que no aparecen con su respectivo desglose en la páginas web, lo que impide conocer el desglose por ingresos nominales, brutos, prestaciones específicas, gratificaciones, horas extras, bonos y todo tipo de ingresos de un servidor público.

Otras disposiciones que consideramos limitantes para el ejercicio del derecho, mucho antes de darse la reforma federal, era el impedimento de utilizar medios electrónicos, a presentar las solicitudes por escrito, siempre y cuando las personas se *identificaran con un documento oficial*.

Otra de las obstrucciones a este derecho está contenida en el Artículo 20 que otorga una *facultad unipersonal al titular de cada entidad pública para emitir acuerdos de reserva*. Esta disposición fue aprovechada para negar el acceso a documentos del gasto público, por así convenirle al autor de las reservas.

Un auténtico vía crucis jurídico lo constituyó el recurso de inconformidad previsto de los artículos 44 a 54 de la Laipes, que obligaba a los afectados por negativas de información a impugnar, en diez días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución, *jante el propio titular de la entidad pública que la negó!, y por si fuera poco, cumpliendo diez requisitos legales, para cuya elaboración se requería la ayuda especializada de abogados*.

Esta complejidad, sumada al descrédito del órgano garante, originó que pocos ciudadanos presentaran impugnaciones mediante recursos de revisión, la segunda instancia prevista en la ley luego de ponerse fin al recurso de inconformidad, lo que a su vez permitió al Gobierno del Estado y a la CEAIPES manipular las cifras, asegurando que eran "pocos" los inconformes por las respuestas de los sujetos obligados.

Autonomía de CEAIPE, clave

Pero una de las debilidades jurídicas mayores, que a nuestro juicio han complicado el ejercicio de este derecho, es la dependencia de la CEAIPES hacia el Ejecutivo.

En principio, el órgano no tiene rango constitucional (sólo "autónomo"), situación que en opinión de los expertos fortalecería a instituciones de esta naturaleza, frente a las tentaciones del poder político.

Además su diseño institucional y los mecanismos para seleccionar a los comisionados permiten la llegada de comisionados, que en realidad deben sus cargos al Gobernador, pues la Laipes no obliga a éste a transparentar el procedimiento mediante convocatoria pública y una genuina participación de la sociedad.

El Artículo 37, segundo párrafo, establece que *los comisionados sean electos por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, pero a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.*

¿Qué implicaciones tiene esto?

Primero, en los hechos el plazo de vencimiento del cargo de los comisionados en Sinaloa ocurre en los recesos del pleno, en el mes de agosto, cuando sesiona la Diputación Permanente.

De esta forma no se involucra a la mayoría de los diputados locales en el proceso de análisis y deliberación de las propuestas, y el proceso queda en manos de pequeñas cúpulas y élites de las fracciones partidistas; pero además, en caso de que la elección ocurriese en periodos ordinarios, bastaría con una mayoría simple para tomar la decisión.

Segundo, y quizá más grave es que *con este mecanismo el Ejecutivo puede fácilmente promover cuadros afines o*

incondicionales (lo que ha sucedido en los hechos), porque además la Ley establece que éste envíe una lista de aspirantes con el doble del número de comisionados a nombrar, lo que indica que, de antemano, antes de llegar al Congreso local, las "cartas" para ocupar estos puestos ya van "marcadas", por la "bendición" del Mandatario.

El segundo párrafo del Artículo 37 dispone que el Ejecutivo "escuche previamente las propuestas de instituciones, organizaciones académicas, profesionales y gremiales".

El procedimiento, aparentemente abierto, es en realidad opaco y constituye un engaño, pues no se obliga al Ejecutivo a una consulta social y nadie puede exigirle emita convocatoria pública, bastando que el "elegido" reúna cartas de órganos y personas afines, para simular un supuesto respaldo social.

No hay garantías, en suma, para que a estos cargos lleguen perfiles independientes, sin compromisos con el poder político.

Esta es la preocupación de diversos actores de la sociedad sinaloense. Basta revisar las experiencias de otras entidades, en las que se repiten los problemas en los órganos garantes, con comisionados sin independencia o en permanente disputa con sus homólogos, por el control de cargos y presupuestos, como ha ocurrido en Nuevo León, Michoacán, Coahuila, Puebla, Distrito Federal... y los que se sumen.

Mención especial merece el apartado de *Faltas administrativas y sanciones, contenidas en los artículos 57, 58, 59, 60, 61 y 62*, que remiten a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, legislación que cuenta con disposiciones muy "blandas" para quienes cometen omisiones administrativas, lo cual nos conmina a abrir el debate obligatorio en el tema.

COMISIÓN ESTATAL PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: CAMBIOS EN SINALOA, UN ANTES Y UN DESPUÉS DE LA REFORMA

La reforma al Artículo Sexto de la Constitución Federal sorprendió en la "congeladora" de la 58 Legislatura local cuatro iniciativas de reformas a la Laipes, presentadas por el PAN, diputados del PAN en lo individual, PRD y la del proyecto presentado por 60 periodistas. Todas recogían, en mayor o menor medida, la exigencia de sectores de la sociedad y el trabajo realizado por el Frente Cívico Sinaloense y la Asociación de Periodistas y Comunicadores 7 de Junio, en foros, talleres, mesas de análisis y el debate público.

Pero la nula voluntad política del Gobernador Jesús Aguilar Padilla y de la mayoría priista frenaron cualquier intento de reformar la Laipes. Y no sólo eso, hubo otros intentos de regresión de la bancada del PRI, que propuso una Ley de Archivos, con la cual buscaba introducir un "candado" adicional a la ya de por sí cuestionable "apertura": reservar por 30 años todos los documentos relacionados con el ejercicio del gasto público.

El rechazo unánime de la sociedad a tal pretensión, echó abajo el intento.

La 58 Legislatura culminó el 30 de noviembre de 2007, dejando la obligación a la siguiente, de realizar las reformas, ahora no por la voluntad de un Gobernador o de su fuerza política, sino por una orden, un mandato constitucional.

Así, al menos, Sinaloa debía incorporar antes del 21 de julio de 2008, los sistemas electrónicos en su Ley, agilizar los procedimientos, eliminar la presentación de una identificación oficial al momento de presentar una solicitud y reducir a uno solo el recurso legal para impugnar resoluciones contrarias al derecho a saber.

En marzo de 2008 Alianza Cívica inició el proyecto "Monitoreo Ciudadano a Instituciones Públicas de Acceso a la Información Pública en México", con el apoyo de la Unión Europea, continuación de la primera parte, que inició en 2005.

Desde la trinchera ciudadana abrimos nuevamente el debate sobre las reformas a la Laipes, lo cual se concretó con la presentación de una nueva iniciativa el 27 de junio de 2008, suscrita por el Frente Cívico Sinaloense y 52 periodistas de prensa, radio y televisión.

El nuevo proyecto se enriqueció con las propuestas del Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México, elaborado por el CIDE, con apoyo del IFAI.

Para esa fecha, ya las fracciones del PAN y PRD habían presentado iniciativas por separado, que a su vez recogían la mayor parte de demandas ciudadanas.

Presionados por la obligación constitucional, tanto el Ejecutivo estatal como la CEAIPES presentaron, por separado, sus proyectos de reformas.

Ninguno de los proyectos oficiales planteó uno de los debates centrales en Sinaloa en los últimos 5 años: modificar la forma de elección de los comisionados, quitándole al Ejecutivo la "línea" al Legislativo, para en el nombramiento de éstos, ciudadanizar al órgano garante, involucrando a la sociedad, mediante convocatoria pública, un procedimiento transparente y la garantía de perfiles independientes de los comisionados.

Aspectos incluidos en la iniciativa ciudadana, pero que fueron ignorados por la mayoría priista, aunque se logró introducir cambios, propuestos por organizaciones y personas de la sociedad civil.

Pero lo que desató la controversia es que el Ejecutivo, resistente a entregar la documentación del gasto público, estipulaba ahora en su iniciativa elaborar "versiones públicas" de facturas, comprobantes y recibos, de las personas físicas y morales.

La movilización de voces de la opinión pública obligaron a frenar, aunque parcialmente, esta aberración, evitando que se censuraran de los recibos datos alusivos a personas morales. Pero la mayoría priista se impuso, por lo que ahora se elaboran "versiones públicas" de facturas y otros documentos, que atañen a personas físicas que reciben recursos públicos.

El siguiente cuadro ilustra las principales propuestas del Frente Cívico Sinaloense y Periodistas, en el proceso de reformas a la Laipes. Las aceptadas y rechazadas por el Congreso local.

INICIATIVA CIUDADANA DEL FCS Y PERIODISTAS (PRINCIPALES DEMANDAS)	RESULTADO	¿CÓMO QUEDÓ EL TEXTO, CON LA REFORMA A LA LAIPES?
12. Eliminar la facultad del Ejecutivo estatal para proponer a los comisionados, lanzar convocatoria pública a la sociedad, de amplia difusión, crear un Consejo Consultivo Ciudadano honorífico de la CEAIPEs, y que comisionados sean electos por mayoría calificada.	Propuesta rechazada	Igual. El Ejecutivo sigue induciendo la designación de comisionados, sin necesidad de un proceso transparente, abierto a la sociedad mediante convocatoria pública, y basta que un reducido grupo de legisladores, en la Diputación Permanente, acuerden a quién designan.
2. Ampliar el menú de información mínima de oficio, incluyendo la obligatoriedad de difundir el detalle sobre beneficiarios de recursos públicos, en las páginas web, sin necesidad de que haya solicitudes de por medio.	Propuesta aceptada	Artículo 9. Las entidades públicas están obligadas a difundir de oficio, sin que medie solicitud al respecto, la siguiente información: III. Toda entidad pública: g). "La relación a detalle de todas las personas físicas y morales que han recibido recursos públicos, cualquiera que sea su destino, especifi-

INICIATIVA CIUDADANA DEL FCS Y PERIODISTAS (PRINCIPALES DEMANDAS)	RESULTADO	¿CÓMO QUEDÓ EL TEXTO, CON LA REFORMA A LA LAIPES?
		cando montos, número de póliza de cheque, concepto y fechas en que se entregaron dichos recursos".
5. Incluir el término "facturas", como parte de los documentos que deben proporcionarse a los solicitantes, entre otros.	Propuesta aceptada (Con restricciones en el caso de personas físicas)	Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: V. Documentos. Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, facturas....
6. Incluir a los sindicatos como sujetos obligados de la Laipes.	Propuesta rechazada	Igual (Nota: en el dictamen sometido al Pleno logramos que se aceptara la reforma, pero en la discusión un Diputado priista, Sergio Torres, ex dirigente sindical, logró la exclusión de estos entes como "sujetos obligados").
7. Establecer mecanismos de revisión expeditos y sencillos para quienes se vean afectados por negativas de información, y eliminar la presentación de una identificación oficial para solicitar información.	Propuesta aceptada (Obligación constitucional)	Varias modificaciones. Se eliminó el recurso de inconformidad, dejando un solo recurso de revisión, directamente ante el órgano garante, y se eliminó la obligación de identificarse, cuando se haga uso de este derecho.
6. Incorporar medios electrónicos para atender solicitudes y resolver recursos por incumplimiento de la Ley.	Propuesta aceptada (Obligación constitucional)	Artículo 26. Las personas ejercerán su derecho de acceso a la información... mediante la solicitud a través de los mecanismos siguientes: IX. Mediante medios electrónicos... Artículo 44. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las entidades públicas que negaren o limitaren el acceso a la información pública, podrán interponer el recurso de revisión ante la Comisión, ya sea por escrito o de manera remota cuando por medios electrónicos se hubiese presentado inicialmente la solicitud de acceso a la información pública.
9. Establecer un plazo de sólo 7 años para los comisionados, sin reelección, y acotar la reelección para la presidencia de la CEAIPEs, a un solo periodo.	Propuesta aceptada (Incluida en la iniciativa del Ejecutivo).	Artículo 39. Los comisionados durarán en su encargo un periodo de siete años, sin posibilidad de reelección... El presidente será nombrado por sus pares por un periodo

INICIATIVA CIUDADANA DEL FCS Y PERIODISTAS (PRINCIPALES DEMANDAS)	RESULTADO	¿CÓMO QUEDÓ EL TEXTO, CON LA REFORMA A LA LAIPES?
		de dos años, pudiendo ser reelecto en una sola ocasión.
10. Evitar que a través de elevados costos se inhiba el derecho de acceso a la información pública, procurando que el precio de los materiales reproducidos no sean superiores a los costos del mercado.	Propuesta rechazada	Igual (en lo que se refiere al costo de materiales. La ley remite a la aplicación de disposiciones fiscales, como la Ley de Hacienda, con la cual el precio de una copia vale seis veces más, que el precio del mercado.
11. Ampliar información mínima de oficio a la publicación de nóminas, declaraciones patrimoniales desde jefes de departamento, resultados de viajes oficiales, costos, y resultados de los mismos, padrones de proveedores y vehículos oficiales, gastos en comunicación social, entre otros.	Propuesta rechazada	Igual (Con cambios propuestos en iniciativa de CEAIPEs).
12. Eliminar la facultad unipersonal que tienen los titulares de las entidades públicas, para tomar acuerdos de reserva.	Propuesta rechazada	Igual

Activismo y cabildeo

Antes de aprobarse las reformas, cabildeamos ante diputados locales el proyecto ciudadano. Durante la discusión previa a la presentación del dictamen, la mayoría priista había aceptado que los comisionados fueran designados por mayoría calificada, es decir, con el voto de al menos 27 de los 40 diputados, lo cual propiciaría un debate sobre el perfil de éstos y la construcción de consensos para la designación, entre las diferentes fuerzas.

Pero a la hora de someter el dictamen al Pleno, por instrucciones del Ejecutivo, PRI metió reversa y echó atrás la modificación ya acordada con el PAN y PRD.

Este punto había sido fundamental para que actores de

oposición dieran el respaldo al documento, a pesar de considerar que en éste no se garantizaban las condiciones plenas para la autonomía real e independencia de los comisionados. Al darse el revés, Graciela Domínguez, la coordinadora de la fracción perredista, tuvo que "arrepentirse" en tribuna de haber suscrito el dictamen, solicitando se retirara del mismo su firma.

Lo mismo ocurrió con la inclusión inicial en el dictamen, de los sindicatos como sujetos obligados, pero la presión del Diputado priista Sergio Torres, ex dirigente de un sindicato de trabajadores municipales, echó abajo el intento.

Al considerar que la experiencia sinaloense, fallida en términos del cumplimiento de este Derecho, obligaba ir "más allá" de las reformas al sexto constitucional, el 28 de julio de 2008 un grupo de 30 intelectuales, periodistas, académicos e investigadores, publicamos un despliegado de protesta ante la opinión pública, denunciando las insuficiencias y omisiones en reformas a la Laipes. Ello sin dejar de reconocer los avances, impuestos por el mandato federal.

El texto fue el siguiente:

**"A LOS SINALOENSES
INSUFICIENCIAS Y OMISIONES EN REFORMAS A LEY DE ACCESO**

"El Frente Cívico Sinaloense, los ciudadanos y periodistas, que presentamos una iniciativa que recogió las aspiraciones de la sociedad, ESTAMOS INSATISFECHOS ANTE LAS REFORMAS A LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, QUE CONSIDERAMOS LIMITADAS E INSUFICIENTES.

"El Congreso local IGNORÓ muchas propuestas surgidas en foros ciudadanos, para una real transparencia en el ejercicio de los recursos públicos en Sinaloa.

"EL EJECUTIVO Y LA MAYORÍA DE DIPUTADOS se resistieron a sentar las bases legales para un árbitro imparcial, libre del intereses oficiales, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, como lo exige la sociedad.

"Ante esta realidad, EL GOBERNADOR SEGUIRÁ DESIGNANDO A LOS COMISIONADOS, SIN CONVOCATORIA PÚBLICA.

"Y los FUNCIONARIOS SEGUIRÁN SIN SANCIONES, ignorando la Ley de Acceso: la elaboración de "versiones públicas" en facturas y comprobantes del gasto público con personas físicas, deja abiertas las puertas a la interpretación discrecional de la Ley, entre otras omisiones.

"Demandamos que las obligaciones que impuso el Congreso Federal a Sinaloa, como eliminar trámites burocráticos y el acceso a información por vía electrónica, no queden en "letra muerta".

"Y EXIGIMOS AL EJECUTIVO, AL CONGRESO, a la CEAIPES y demás sujetos obligados, VOLUNTAD CON LA REAL TRANSPARENCIA.

Entre los ciudadanos, académicos y periodistas firmantes están los doctores Ana Luz Ruelas, Ernesto Hernández Norzagaray, Gerardo López Cervantes, Arturo Santamaría, la Maestra Aleida Hernández y los periodistas Alejandro Sicaños, Andrés Villarreal, Ángeles Moreno, Adriana Serrano, Carlos Valenzuela, Claudia Beltrán, Enrique Gil, Eva Guerrero, Elizabeth Valdez, Francisco Cuamea, Javier Valdez, José Ángel Estrada, Marcela Hernández, Norma Alicia Sánchez, Patricia Figueroa, Refugio Haro, Silber Meza, Verona Hernández, Wilberth González, José Alfredo Beltrán, así como los activistas sociales Mercedes Murillo, Guillermo Padilla, Carmen Evelia Sánchez y Salomón Monárrez.

Otras acciones realizadas

Entre las actividades realizadas en Sinaloa, para exigir reformas a la Laipes, capacitar a actores sociales en materia de acceso a la información pública, y difundir la importancia y utilidad de este derecho entre la ciudadanía, están:

5. Reunión con Emilene Martínez, coordinadora de programas de Transparencia de The National Security Archive, de Washington, con la Asociación de Periodistas y Comunicadores 7 de Junio, A. C., el 5 de julio de 2008.

6. La realización del Taller *Documentos en Acción. Cómo utilizar las leyes de acceso a la Información Pública en el Periodismo de Investigación*, organizado por el Frente Cívico Sinaloense, con periodistas e investigadores, el 5 de julio de 2008, impartido por Emilene Martínez, coordinadora de programas de Transparencia de The National Security Archive, de Washington, la investigadora Susana Zavala y la periodista Arelí Quintero.

7. La *Jornada por la Transparencia en Sinaloa*, en el marco de la Semana de México Abierto, el 30 de septiembre de 2008, mediante la cual Kate Doyle impartió en Culiacán la conferencia "*La Importancia de los Gobiernos Abiertos*" y realizó un "maratón de medios", que incluyó entrevistas en vivo en los programas de radio *Política y Desarrollo Humano*, *Nuestras Noticias*, *Línea Directa*, así como una entrevista en el estudio de *Las Noticias*, de la televisora local Canal 3 y un encuentro con directivos y reporteros de Noroeste Culiacán.

8. El sábado 4 de octubre un taller de capacitación a reporteros, auspiciado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuyo organizador fue la Asociación de Periodistas y Comunicadores 7 de Junio.

Acciones como éstas han sido importantes para sumar a más actores sociales en la exigencia por un Sinaloa abierto y transparente.

Monitoreo a las CEAIPES

Desde marzo de 2008 iniciamos el monitoreo de esta institución fundamental para el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública. Antes y después de la reforma.

De suma importancia, porque sin la garantía de órgano confiable y legitimado por la sociedad, difícilmente Sinaloa logrará reducir las resistencias de una clase política que da un uso patrimonialista al poder público. Importante, también, por los antecedentes oscuros de un órgano que durante más de 5 años estuvo ocultando a la sociedad los detalles del ejercicio del gasto público, así como el soporte documental del presupuesto asignado.

Las preguntas centrales que nos hicimos al enfocarnos en un caso, fue ¿Si el órgano garante ha sido "ejemplo" de opacidad y resistencias, escudado en el marco jurídico, cómo esperar entonces que los demás sujetos obligados cumplan a cabalidad la Laipes?

¿Cómo recurrir de nuevo a la CEAIPES, a presentar recursos de revisión ante negativas de acceso a la información de los sujetos obligados, si ésta tomó acuerdos de reserva, de su propia información?

Concretamos entonces el monitoreo a esta institución, aunque sin dejar de lado el de otras instituciones como el Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Ayuntamientos.

En el segundo semestre de 2008 varios factores novedosos se conjugaron, para revisar el desempeño de esta institución.

El primero, la concreción de la reforma a la Laipes por parte de la Legislatura local el 18 de julio de 2008 (tres días antes de que se venciera el plazo legal obligado por la Constitución).

El segundo, el fin de periodo de 6 años de uno de los tres comisionados, Vicente Hernández Delgado (ya sin posibilidad de reelección con la reforma) y quien protagonizó un rompimiento público con la presidenta, Dorangélica de la Rocha, a partir de conflictos internos generados por la disputa del poder en el organismo.

Tercero, la conclusión de seis años como presidenta del órgano garante de Dorangélica de la Rocha y la llegada de Alfonso Páez Álvarez a la titularidad del organismo.

Metodología

Había que vigilar tres aspectos fundamentales en el órgano garante: uno, las respuestas que daría la CEAIPES a las solicitudes, que durante más de 5 años no fueron respondidas, por supuestas "restricciones" en la Laipes; dos, las resoluciones del órgano garante, en su "nueva etapa", ante los recursos de revisión interpuestos por las personas; tres, la actuación del nuevo presidente, Alfonso Páez Álvarez, en la conducción del órgano y la relación de éste con actores de la sociedad, alejados de la institución.

El 27 de agosto de 2008, días después de que entraron en vigor las reformas a la Ley local, se reformularon solicitudes al órgano vinculadas a peticiones anteriores, fallidas, como "las relaciones a detalle de todas las personas físicas y morales que recibieron recursos públicos de la CEAIPES, especificando montos, números de pólizas de cheques, conceptos y fechas, desde la creación del organismo en el año 2002 hasta la fecha".

El 10 de septiembre de 2008 la CEAIPES respondió afir-

mativamente, entregando los listados de información, en las que aparecen como beneficiarios de recursos públicos personas que se dedicaron a atacar a actores de la sociedad civil, que denunciaron la opacidad del órgano garante y su errática conducción.

Pero los "focos rojos" sobre la actuación del órgano volvieron a encenderse ante nuevas peticiones. Al requerírsele las copias simples de las facturas para conocer los detalles sobre la erogación del gasto, englobado en conceptos muy generales, la CEAIPES aludió a otro "candado" legal.

La Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa en su artículo 78 bis-3, resolvió, obliga a cobrar 2 pesos 48 centavos por copia, es decir, nueve veces más que el precio promedio del mercado, de 25 centavos.

Para obtener la documentación negada durante los primeros 5 años de vida del organismo había que erogar entonces casi 7 mil 500 pesos.

Por lo cual se recurrió a otra estrategia: solicitarle a la CEAIPES una revisión física en las propias oficinas del órgano, de los recibos de honorarios, facturas y demás comprobantes del gasto, como ocurre en la esfera federal.

El órgano garante concluyó que la petición "no enmarcaba" en lo dispuesto en el artículo 14 párrafo cuarto de la Laipes, que establece que "las entidades públicas deberán facilitar la consulta directa de información o documentación a los peticionarios de la misma cuando se trate de expedientes voluminosos o archivos de compleja reproducción, siempre y cuando no se contenga en ellos información reservada y confidencial".

"No procede autorizar lo solicitado, conforme el artículo 14 párrafo cuarto de la Ley de Acceso a la Información", respondió el órgano autónomo el 7 de octubre de 2008.

De nuevo la CEAIPES mandaba señales contrarias al ejercicio pleno de este Derecho, pese a la reforma, mediante dos nuevos obstáculos, a la vista: el primero, aludir a una disposición legal secundaria, para imponer elevados cobros por la reproducción de materiales, elemento claramente inhibitorio de este derecho, como asegura Kate Doyle, directora del Proyecto México del The National Security Archive.

Y el segundo, levantar un muro frente a la posibilidad de que, ante la imposibilidad para pagar los materiales, se pueda consultar de manera directa esos documentos.

Semanas más tarde la CEAIPES metió un revés a su determinación original: ante una petición similar, de un particular, dispuso la posibilidad que el demandante de la información, acompañado de un funcionario del órgano, reprodujera el material en el lugar donde consiguiera el más bajo precio.

Este "claroscuro" despertó nuevamente las suspicacias hacia el órgano, ahora encabezado por Alfonso Páez Álvarez, quien de nuevo enfrenta problemas al interior de la institución, con su homóloga Dorangélica de la Rocha, ante la decisión de reestructurar el organigrama de la CEAIPES, desplazando al personal designado por su antecesora y nombrando a "su" equipo, con el apoyo de su aliado, el comisionado José Carlos Álvarez Ortega.

Páez Álvarez ha buscado el acercamiento con un amplio espectro de actores sociales, como medios de difusión, periodistas y organismos, ante quienes ha reconocido los "errores" de la institución y su intención de "cambiarle la imagen".

Aún es prematuro evaluar la "nueva etapa" de la CEAIPES, que está en permanente monitoreo ciudadano. Por lo pronto, sus primeras resoluciones han resulta-

do a favor de los demandantes, aunque falta por ver su desempeño ante la petición de investigaciones y recursos de revisión, las cuales están actualmente en proceso, de cara a poderes como el Legislativo, que con ley o sin ella, con o sin reformas de por medio, se niega a "abrir" su información pública, sin dejar de lado las resistencias en el Poder Ejecutivo, que sigue entregando información incompleta o "versiones públicas" de recibos de pago del Gobernador, llenos de tachones negros. Todas estas restricciones serán llevadas a litigio.

Este es un resumen de los resultados de las solicitudes, antes y después de la reforma a la Laipes, antes y después de los cambios en la presidencia de la CEAIPES:

SOLICITUDES PRESENTADAS A LA CEAIPES		
SOLICITUD DE INFORMACIÓN	ANTES DE LA REFORMA A LAIPES	DESPUÉS DE LA REFORMA A LAIPES
Relación de pólizas de cheques detallando fechas, montos, conceptos del gasto y destinatarios de recursos públicos	Se niega información. "No se cuenta con una relación de cada una de las erogaciones pagadas con cheque que detalle el número de póliza, fecha, monto, concepto del gasto y destinatario de recursos públicos, de 2003 a 2008".	Se entregan listados de la información requerida.
Copias simples de recibos de honorarios pagados con recursos públicos	Es información reservada y confidencial	Condicionada a pago (Cuesta 491.04 pesos reproducción de 198 copias)
Copias de facturas del gasto en restaurantes y consumo de alimentos.	Es información reservada y confidencial	Condicionada a pago (Cuesta 6 mil 190.08 pesos reproducción de 2 mil 496 copias)
Relaciones de personas físicas y morales que recibieron recursos públicos, especificando montos, nú-	La información no puede entregarse por que no esta sistematizada	Se entrega la información

SOLICITUD DE INFORMACIÓN	ANTES DE LA REFORMA A LAIPES	DESPUÉS DE LA REFORMA A LAIPES
meros de pólizas de cheques, conceptos y fechas.		
Copias de facturas en medios de difusión	Es información reservada y confidencial	Se condiciona a pago (Cuesta 696.88 pesos la reproducción de 281 copias)
Relación de viajes de funcionarios, especificando nombres, destinos, montos de recursos públicos asignados, fechas, etc.	La información no puede entregarse por que no esta sistematizada	Se entrega la información
Revisión física, en oficinas de CEAIPES, de las copias de recibos de honorarios pagados con recursos públicos	No se había solicitado	"No se procede autorizar lo solicitado"

Conclusiones y recomendaciones finales

Largo aún es el camino sinuoso por recorrer en Sinaloa, para lograr que el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas tengan carta de naturalidad en la élite gobernante.

Muchas también son las acciones pendientes por realizar para lograr que cada vez, más ciudadanos incorporen a su vida cotidiana este derecho, que potenciaría muchos otros para mejorar su calidad de vida.

El Frente Cívico Sinaloense, los ciudadanos y periodistas que han emprendido esta lucha seguiremos monitoreando la actuación del órgano garante, presentando de solicitudes de información, recursos de revisión, exigiendo el cumplimiento de esta Ley, fundamental para consolidar el régimen de libertades y la democracia en el país.

El trabajo y las acciones que emprenda la CEAIPES son

las que finalmente determinarán, al paso del tiempo, su legitimidad ante la ciudadanía.



Por lo pronto, creemos pertinente hacer algunas consideraciones finales para mejorar el Derecho de Acceso a la Información Pública en Sinaloa.

7. Seguir empujando el perfeccionamiento de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado, detectando las disposiciones contrarias al ejercicio de este derecho e impulsado reformas a éste y otros marcos jurídicos vinculados con el tema;

8. No quitar la vigilancia sobre el desempeño del órgano garante, a través de solicitudes a éste, la evaluación de sus resoluciones y seguir pugnando ante los poderes Ejecutivo y Legislativo, para que éste tenga autonomía constitucional, como tienen órganos similares en otros estados, asignarle mayores facultades y que la selección de los comisionados quede en manos de la sociedad;

9. Seguir fomentando, con base en programas de acción efectivos, la cultura de acceso a la información pública entre los ciudadanos, ponderando la utilidad social de este Derecho;

10. Promover la incorporación de más vigilantes sociales del cumplimiento de la Ley y del órgano garante, mediante figuras como consejos ciudadanos.



MIDIENDO LA TRANSPARENCIA EN INTERNET: *RANKING* DE LAS PÁGINAS WEB DE LOS INSTITUTOS DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO

Rodrigo Sandoval Almazán*

Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar los resultados del ranking de Portales de Transparencia, en su versión Institutos de Transparencia de los 32 estados de México. La medición de la transparencia en línea, debe ser una obligación de los ciudadanos, debido a que el estado emplea recursos públicos para ello. Además, el ofrecer un ranking permite un esfuerzo comparativo que ayuda a los portales a mejorarse continuamente. Esta investigación pretende impulsar la transparencia en internet, pero al mismo tiempo hacer más eficiente el uso del dinero público que destina a este fin.

Este capítulo se divide en cuatro grandes secciones. En la primera se describen los antecedentes de la medición de la transparencia usando internet, distinguiendo entre los portales de gobierno electrónico, así como recogiendo aquellos estudios similares antecedentes al aquí presentado. La segunda sección, describe la metodología utilizada; su origen y elementos, así como propone un marco de referencia a través del cual se pueda determinar en qué nivel

* Investigador Universidad Autónoma del Estado de México



de madurez se encuentran los portales de transparencia de los Institutos y hacia donde podrían dirigirse.

Una tercera sección se concentra en los hallazgos principales por cada uno de los componentes analizados utilizando la metodología, describiendo las variables, los promedios obtenidos tanto de manera general como específica por cada una de las entidades. La cuarta sección presenta las conclusiones y limitaciones de la investigación, así como marca algunas líneas que podrían investigarse en el futuro.

La medición de la transparencia en Internet destaca porque se ha solicitado por ley que se utilicen los medios electrónicos para difundir la información. No obstante, la falta de regulación y de medidas ha hecho que los sitios web sean inútiles para lograr tal fin, por ello, una medición sistémica y científica puede ayudarnos a mejorar la eficiencia de estos sitios. Esta es la finalidad de realizar esta investigación, que con todas sus limitaciones busca ofrecer tanto a los ciudadanos como a los diseñadores y responsables de los portales ideas que ayuden a mejorar su trabajo y la experiencia en línea de cómo consultar información gubernamental que debería ser libre y pública. **En la sección de conclusiones se describen algunas recomendaciones.**

Antecedentes

Uno de los portales de internet que por ley debe existir ya en todas las entidades es el portal de transparencia y acceso a la información. Desde el año 2005 se conoce una primera medición de los portales de transparencia realizada por López Ayllon (2005) *Medir la transparencia un imperativo*. Política Digital, Núm 26. octubre-noviembre, este estudio se realizó con un modelo dicotómico, SI/NO cumple con la ley de transparencia, en ese momento sólo seis estados de 32 cumplían con la Ley.

Ese mismo año otro estudio de Ramos y Prieto (2005) realizó una investigación similar pero con una entrevista directa a algunos comisionados y visitando los sitios web directamente. Ambas investigaciones midieron el cumplimiento legal, pero no la usabilidad, formato y/o disposición de los sitios de internet enfocados en el usuario final.

Esta investigación propone una investigación sistemática y longitudinal de los sitios de transparencia por las siguientes razones. En primer lugar, dar una dirección a los desarrolladores y tomadores de decisiones de los portales de transparencia hacia dónde dirigir sus esfuerzos, conocer sus aciertos y debilidades en función de los usuarios. En segundo término, para mejorar sus contenidos y formatos en beneficio de los usuarios, quienes al final de cuentas son los que pagan con sus impuestos por tener un portal de este tipo y son los que requieren de sus servicios. Finalmente, una medición imparcial, autónoma y con un modelo preciso que genera la competencia entre los propios portales en internet ayuda a mejorarlos y pone en evidencia aquellos que no lo hagan.

Una primera aproximación para distinguir el objetivo y enfoque entre un portal de transparencia gubernamental y un portal de gobierno se encuentra en la tabla No. 1. Aunque esta diferencia resulta muy tenue, debido a que ambos pretenden lograr el mismo fin: transparentar las acciones y finanzas de los gobiernos; pero una diferencia central es que el portal gubernamental esencialmente debe acercarse a los ciudadanos y proveerles de servicios electrónicos como el pago de impuestos y otro tipo de servicios, y el portal de transparencia ofrece únicamente el servicio de solicitar información, no realiza otra transacción que los portales gubernamentales sí lo hacen.

TABLA No. 1 COMPARATIVO ENTRE PORTAL GUBERNAMENTAL Y DE TRANSPARENCIA	
PORTAL DE TRANSPARENCIA	PORTAL DE GOBIERNO ESTATAL
Clarifica, explica la información para hacerla transparente	Posiciona Imagen del Gobierno en línea
Transacción = solicitud de información	Promueve la transacción en línea del pago de impuestos
Encontrar información que no está en el Portal de Gobierno	Es otro canal alternativo para publicar información
Rendición de cuentas de funcionario	Promueve la interacción con los ciudadanos y el gobierno

En el año 2007 se realizó el primer ranking de portales de transparencia, mismo que fue presentado en Ensenada, Baja California, en el 2º Foro Anual de Transparencia y Acceso a la información. (Ver Tabla No. 2)

TABLA No. 2 RANKING DE PORTALES DE TRANSPARENCIA 2007									
	ESTADO	CONFIANZA	VALOR DE LA INFO	MEJORA	RENDICIÓN	DEPENDENCIA	BUSQUEDA INFO	NORMA	PROMEDIO TOTAL
1	Guanajuato	18	10	13	18	19	9	10	13
2	Durango	22	11	20	20	17	7	9	14
3	Nuevo León	21	16	6	22	20	15	9	14
4	Baja California	25	12	17	17	20	10	6	15
5	Yucatán	24	19	21	22	20	9	10	17
6	Sinaloa	28	21	7	25	20	17	10	17
7	Quintana Roo	27	20	13	23	16	16	7	17
8	Jalisco	23	19	23	22	20	12	10	17
9	Zacatecas	24	22	16	24	19	19	9	18
10	Nayarit	25	17	21	22	20	18	9	18

	ESTADO	CONFIANZA	VALOR DE LA INFO	MEJORA	RENDICIÓN	DEPENDENCIA	BUSQUEDA INFO	NORMA	PROMEDIO TOTAL
11	Veracruz	26	16	24	19	20	23	10	18
12	Michoacán	22	25	21	23	20	14	7	18
13	Sonora	30	35	17	25	20	15	8	21
14	Tamaulipas	30	19	25	25	20	26	8	21
15	San Luis Potosí	28	25	25	25	20	23	7	21

Esta primera medición arrojó además una incógnita ¿Cuál es un portal de transparencia y cuál no? Estrictamente hablando todos los portales de gobierno debieran ser portales de transparencia porque su finalidad es hacer pública la información. Sin embargo, en México se ha creado una duplicidad de portales de transparencia que en vez de alcanzar este objetivo parece confundir al usuario y aleja a los ciudadanos comunes de acceder a la información.

Hoy en día tenemos dos portales de transparencia, uno directamente del gobierno y otro que se denomina "garante" que es el de los llamados institutos de transparencia. Para resolver este problema, en el ranking 2007 de portales de transparencia sólo se evaluaron los "portales de transparencia" que había, tanto los órganos de dependencias estatales como los institutos se tomaron como iguales.

Ni la constitución, ni la ley secundaria (IFAI) define con exactitud qué es un portal de transparencia, solamente se habla de medios electrónicos como una constante e incluso hay leyes estatales que sí hablan directamente de Internet como "el medio electrónico" donde se puede publicar, pero en ningún momento se definen como portales de transparencia. La constitución en su artículo Sexto Fracción V dice a la letra:

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a

través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos

Por su parte la ley del IFAI en su artículo noveno refiere:

Artículo 9. La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.

En esta medición del 2009, se eligieron los Institutos de Transparencia —órganos garantes— para evaluarlos primero porque en teoría son órganos formados por ciudadanos y deberían ser más autónomos y poder ofrecer información pública de manera más transparente y sin el sesgo que pudieran tener los órganos internos de transparencia de los gobiernos estatales, según lo establece el artículo Sexto Constitucional fracción IV:

Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Dado que no todos los institutos estatales en el 2009, cuan-

do se hizo esta evaluación, tenían su sitio web se optó por tomar el portal del órgano estatal como excepción para poder tener una muestra representativa, estos casos fueron solamente tres portales estatales, en comparación con la evaluación de 25 sitios web de los institutos y dos subsitios vinculados a la página estatal. Estas excepciones no impactan sustancialmente en la medición ni los lugares.

En el 2010 solamente se medirán los órganos de transparencia de los gobiernos estatales y de forma alternada cada año se medirán los institutos (año non) y los órganos internos (años pares) se medirán al año siguiente.

Metodología

La metodología aplicada para la medición de este año, se originó en el año 2006 en el 2º Foro de Transparencia y Tecnología realizado en Guanajuato el 17 y 18 de Agosto; ahí se presentó una propuesta metodológica para evaluar portales de transparencia de los institutos locales. Los componentes y sus variables se sometieron a una discusión pública en ese foro y en meses posteriores para conformar un cuestionario que pudiera medir a futuro las características y funciones básicas que debe tener un portal de este tipo.

Como resultado, se diseñó un modelo basado en siete componentes: Confianza, Valor de la información, Mejora continua, Rendición de cuentas, Calificación de transparencia de dependencias internas, Sistema de búsqueda y Clasificación de la información y Normatividad.

Para evaluar estos siete componentes se desarrollaron cincuenta reactivos; cuarenta de ellos se midieron con una escala de Likert, donde el número cinco fue el mayor valor y el número uno, el menor, basado en un rango de afirmaciones que van desde: Totalmente de Acuerdo hasta

totalmente en desacuerdo. Solo en el componente que mide la normatividad no se utilizó la escala de Likert sino un sistema binario de 1 y 0. Donde el 1 significa que sí aparece el aspecto obligado por la ley y 0 significa que no se observó. Este componente se realizó así dado que por ley deberían contener estos elementos mínimos y no podían medirse con una escala o rango.

Se propuso una Escala de Medición de Transparencia para ubicar en qué punto de desarrollo se encontraban los portales. Esta escala se propuso en función de los puntos que obtuvieran dichos sitios en la medición. (Ver Tabla No. 3). El portal básico de Transparencia es el que tiene menor número de variables de todos los componentes por eso recibe la menor calificación. El siguiente nivel: el portal de transparencia en desarrollo, contiene más elementos y por ello se considera que tiene las bases suficientes para desarrollarse en el futuro, ya que además de contar con las características básicas, cuenta con más elementos para desarrollarse. En cambio el portal avanzado de transparencia ya tiene la mayoría de los componentes descritos y solo le falta mejorar en algunos puntos específicos. Finalmente, el portal integral de transparencia es aquél que cubre con todos los requisitos de la escala y ha alcanzado un nivel deseable tanto para los ciudadanos como para los investigadores.

TABLA NO. 3
ESCALA DE MEDICIÓN DE PORTALES DE TRANSPARENCIA

TIPO DE PORTAL	PUNTOS OBTENIDOS
Portal Básico de Transparencia	1 a 14
Portal de Transparencia en Desarrollo	15 a 19
Portal Avanzado de Transparencia	20 a 24
Portal Integral de Transparencia	25 a 30

Posteriormente se visitaron los portales de los institutos de transparencia más recientes de los 32 estados. Se hizo una sola visita de 25 a 35 minutos en cada uno de los sitios. En todos los casos, se visitó la página principal así como todos los vínculos que aparecieran en esta página. Se bajaron los formatos en PDF y se consultaron los informes. No se valoró la solicitud de acceso a la información debido a que muchos portales utilizan INFOMEX como portal para hacerlo, otros tienen su propio sistema y algunos aún no pueden realizar este trámite por internet.

Para no dar un mayor o menor peso a cada uno de los siete componentes se obtuvieron los promedios de cada uno de ellos por el número de reactivos que correspondiera, y se hizo una ponderación final entre los siete componentes dando un número entero. Las mediciones tanto de 2007 como 2009 siguieron esta misma metodología. La tabla No.4 presenta los sitios evaluados así como su dirección URL en esta medición 2009.

TABLA NO. 4
URL DE SITIOS VISITADOS MEDICIÓN 2009

ENTIDAD	PORTAL WWW
Aguascalientes	www.itea.org.mx
Baja California	www.transparenciabc.gob.mx
Baja California Sur	No se encontró
Campeche	www.cotaippec.org.mx
Coahuila	www.coahuilatransparente.gob.mx
Colima	www.caipec.org.mx
Chiapas	www.iaipchiapas.org.mx
Chihuahua	www.ichitaip.org.mx
Distrito Federal	www.infodf.org.mx

ENTIDAD	PORTAL WWW
Durango	www.caiped.org.mx
Guanajuato	www.iacip-gto.org.mx
Guerrero	www.caipegro.org.mx
Hidalgo	transparencia.hidalgo.gob.mx
Jalisco	www.itei.org.mx
México	www.itaipem.org.mx
Michoacán	www.ceaipemo.org.mx
Morelos	www.imipe.org.mx
Nayarit	www.itai.nayarit.gob.mx
Nuevo León	www.caipnl.org.mx
Oaxaca	www.oaxaca.gob.mx
Puebla	www.caip.org.mx
Querétaro	www.ceigqro.org.mx
Quintana Roo	www.itaipqroo.org.mx
San Luis Potosí	www.cegai.org.mx / http://201.117.193.130/transparencia/
Sinaloa	www.ceaipes.org.mx
Sonora	www.transparenciasonora.org.mx
Tabasco	www.itaip.org.mx
Tamaulipas	www.tamaulipas.gob.mx
Tlaxcala	www.tlaxcala.gob.mx
Veracruz	www.verivai.org.mx
Yucatán	http://inaipyucatan.org.mx
Zacatecas	www.ceaip-zac.org

Resultados

Una vez realizada la medición se analizaron los datos para

formar la tabla de ranking y el análisis de los componentes. Esta sección presenta en un primer apartado los resultados generales, de acuerdo al promedio, posteriormente analiza componente por componente y ubica cada uno de los portales de transparencia de los institutos analizados. Finalmente, la última sección del estudio presenta la medición de cada estado.

Resultados por Promedio

TABLA No. 5 RESULTADOS POR PROMEDIO 2009

LUGAR	ESTADO	CONFIANZA	VALOR DE LA INFO	MEJORA CONTINUA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TRANSPARENCIA DE OTRAS DEPENDENCIAS	BUSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE LA INFO	NORMATIVIDAD	PROMEDIO TOTAL
1	YUCATÁN	5	5	3.8	5	3.25	5	0.8	27.85
2	SONORA	4.5	4.429	3.8	4.8	3.5	5	0.8	26.83
3	TABASCO	4.5	4.714	3.8	5	3.25	4.333	0.8	26.40
4	JALISCO	3.833	3.857	2.8	4.6	3.75	5	0.7	24.54
5	GUANAJUATO	3.5	4.143	3	4.6	3.75	4	0.8	23.79
6	TAMAULIPAS	4.167	4.714	4.2	1.4	4.75	3.667	0.8	23.70
7	ZACATECAS	4	3.429	2.6	5	2.75	5	0.8	23.58
8	QUERÉTARO	4.667	4.714	3.4	1.8	2.5	4.833	0.8	22.71
9	NAYARIT	3.167	4.143	3	2.6	4.5	4	0.8	22.21
10	NUEVO LEÓN	4.333	4	3.4	3.4	3	3.167	0.6	21.90
11	MORELOS	3.167	4.143	2.6	3.2	3.5	3.833	0.8	21.24
12	MÉXICO	3.833	3.571	3.2	2.2	3	4.5	0.7	21.00
13	HIDALGO	3.167	3.714	2.8	1	5	4.333	0.8	20.81
14	OAXACA	3.5	4.429	2.4	4	2.5	3	0.8	20.63
15	QUINTANA ROO	4.5	4.286	3	2	1	4.5	0.7	19.99
16	SINALOA	4.5	4.429	2.8	3	2.5	2	0.8	20.03
17	SAN LUIS POTOSÍ	3.167	4	2.6	2.2	3	4	0.4	19.37
18	MICHOACÁN	3.833	4	3	2.8	1	4.333	0.7	19.67
19	VERACRUZ	3.333	3.143	2	4.8	1	3.833	0.7	18.81
20	PUEBLA	1.333	2.429	2	4.8	3.5	3.667	0.8	18.53
21	GUERRERO	4	4.714	2	1	1.75	3.5	0.8	17.76

TABLA No. 5 RESULTADOS POR PROMEDIO 2009

LUGAR	ESTADO	CONFIANZA	VALOR DE LA INFO	MEJORA CONTINUA	RENDICIÓN DE CUENTAS	TRANSPARENCIA DE OTRAS DEPENDENCIAS	BUSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE LA INFO	NORMATIVIDAD	PROMEDIO TOTAL
22	TLAXCALA	2.5	2.429	4	1.6	3	3.5	0.8	17.83
23	CHIAPAS	4.333	3.571	2.2	1.6	1	3.667	0.6	16.97
24	DISTRITO FEDERAL	2.833	3.286	3	2.4	1	3.167	0.3	15.99
25	CHIHUAHUA	3	3.143	2.8	1	1	3.667	0.4	15.01
26	BAJA CALIFORNIA	2.333	2.714	2.8	1.8	1	2.5	0.5	13.65
27	CAMPECHE	1.667	2.571	2	1.4	1	1.833	0.6	11.07
28	AGUASCALIENTES	1.833	1.714	1.6	1	2	1	0.6	9.75
29	COAHUILA	1.333	1	1.6	1	1	1.167	0.2	7.30
30	COLIMA	1.167	1	1	1	1	1.167	0.5	6.83
31	DURANGO	1	1	1.2	1	1	1	0.4	6.60
32	BAJA CALIF. SUR	0.000	0.000	0	0	0	0	0	0.00
PROMEDIO GLOBAL									18.20

El promedio total fue de 18.20 puntos de todos los portales; veinte estados (62.5%) se encuentran por arriba de esta media, lo cual habla de un buen avance en cuanto al promedio general, ya que significa que el promedio de los portales ha rebasado la etapa básica y ahora se concentran en una etapa en desarrollo. En este sentido, solo tres portales (9.6%) se encuentran en la etapa de Portal Integral, esto refleja un gran cambio respecto a hace dos años que ninguno llegó a este nivel. De igual forma, trece sitios (41.9%) se ubican como portales avanzados de transparencia, esto representa un avance porque en la medición del año 2007, solo cuatro portales se encontraban en esta posición. Nueve portales (29.0%) se encuentran ubicados en una etapa de desarrollo y seis portales (19.3%) permanecen en la etapa básica. Cabe hacer la aclaración que esta medición se hizo con un promedio de 31 portales dado que no se encontró el sitio de Baja California Sur.

3.2 Resultados por Lugar en el ranking

En cuanto a las posiciones en el ranking se puede observar que hubo un 100 por ciento de movilidad, todos los portales (excepto Baja California Sur) tuvieron algún cambio ya sea al perder lugares o ganarlos en comparación con la medición 2007. Los estados de Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Tabasco y Tlaxcala no se comparó su movilidad debido a que no se encontraban en línea en la medición del 2007. El portal que más lugares perdió fue Durango al pasar del 2º sitio al 31. El que más escaños obtuvo fue Querétaro que pasó del lugar 27 en el 2007 al sitio número 15 este año.

Los que menos movilidad tuvieron fueron: Zacatecas, Nayarit, Guerrero, Baja California y San Luis Potosí. Los que más movilidad fueron: Colima, Aguascalientes, Sinaloa, Durango, Morelos y Sonora. Aunque la movilidad es relativa debido a que un punto o dos obtenidos en la escala de medición pueden hacer la diferencia entre ganar o perder lugares, esto ayuda para optimizar las funciones y lograr una mejora en los sitios (Ver Tabla No. 6).

TABLA NO. 6 COMPARATIVO RANKING 2007-2009			
ESTADO	LUGAR EN EL RANKING		DIFERENCIA
	2007	2009	
Aguascalientes	17	28	-11
Baja California*	4	26	-22
Baja California Sur	24	32	0
Campeche	21	27	-6
Coahuila	23	29	-6
Colima	16	30	-14
Chiapas	29	23	0
Chihuahua	23	25	0

ESTADO	LUGAR EN EL RANKING		DIFERENCIA
	2007	2009	
Distrito Federal	18	24	-6
Durango	2	31	-29
Guanajuato	1	5	-4
Guerrero	20	21	-1
Hidalgo	22	13	+9
Jalisco	8	4	+4
México	19	12	+7
Michoacán	12	18	-6
Morelos	25	11	+14
Nayarit	10	9	+1
Nuevo León	3	10	-7
Oaxaca	30	14	0
Puebla	26	20	+6
Querétaro	27	8	+19
Quintana Roo	7	15	-8
San Luis Potosí	15	17	-2
Sinaloa	6	16	-10
Sonora	13	2	+11
Tabasco	31	3	0
Tamaulipas	14	6	+8
Tlaxcala	32	22	0
Veracruz	11	19	-8
Yucatán	5	1	+4
Zacatecas	9	7	+2

* Nota no se encontró el sitio en la medición 2009

3.3 Resultados por Componente

Esta sección presenta los resultados obtenidos en cada

componente de la medición. En principio coloca las variables que se miden en el cuestionario y posteriormente se presenta una tabla solamente para la medición 2009, donde se exponen cada uno de los resultados obtenidos por los estados, al final se hace un análisis de cada sección y un análisis global.

3.3.1. Confianza

Las variables son:

- ¿Hay manera de comprobar la veracidad de la información?
- La información está validada de alguna forma.
- Percepción de Confianza.
- Otra fuente distinta proporciona los datos.
- Los datos son congruentes con la realidad.
- Dudo de la validez de los datos

TABLA No. 7
COMPONENTE DE CONFIANZA

ESTADO	CONFIANZA	ESTADO	CONFIANZA
Yucatán	5	México	3.833
Sonora	4.5	Hidalgo	3.167
Tabasco	4.5	Oaxaca	3.5
Jalisco	3.833	Quintana Roo	4.5
Guanajuato	3.5	Sinaloa	4.5
Tamaulipas	4.167	San Luis Potosí	3.167
Zacatecas	4	Michoacán	3.833
Querétaro	4.667	Veracruz	3.333
Nayarit	3.167	Puebla	1.333
Nuevo León	4.333	Guerrero	4
Morelos	3.167	Tlaxcala	2.5

ESTADO	CONFIANZA	ESTADO	CONFIANZA
Chiapas	4.333	Aguascalientes	1.833
Distrito Federal	2.833	Coahuila	1.333
Chihuahua	3	Colima	1.167
Baja California	2.333	Durango	1
Campeche	1.667	Baja California Sur	0.000
Promedio		3.18	

Este es uno de los componentes más difíciles de medir pero de los más importantes. Gran parte de la credibilidad de la transparencia debe centrarse en la confianza que tengan los ciudadanos en la información vertida en los portales. Se eligieron esas variables para tratar de entender mejor la confiabilidad. El sitio del instituto de transparencia donde se percibió mejor confianza fue el de Yucatán, y el que menor confianza otorgó fue Durango. El resto se encuentran mostrando una confianza promedio de 3.18 puntos, es decir a la mitad de la escala de Likert. Por lo tanto, es fundamental impulsar la confiabilidad de la información de los portales de los Institutos de Transparencia.

Valor de la información

Las variables son:

- La información proporcionada sirve para tomar decisiones de acuerdo al segmento.
- La información proporcionada mejora la imagen del gobierno en línea.
- La información es suficiente para el ciudadano.
- La información está actualizada recientemente.
- La información se localiza con rapidez.
- Es fácil buscar la información en el sitio.
- Clasifica la información como confidencial

TABLA No. 8
COMPONENTE VALOR DE LA INFORMACIÓN

ESTADO	VALOR DE LA INFORMACIÓN	ESTADO	VALOR DE LA INFORMACIÓN
Yucatán	5	San Luis Potosí	4
Sonora	4.429	Michoacán	4
Tabasco	4.714	Veracruz	3.143
Jalisco	3.857	Puebla	2.429
Guanajuato	4.143	Guerrero	4.714
Tamaulipas	4.714	Tlaxcala	2.429
Zacatecas	3.429	Chiapas	3.571
Querétaro	4.714	Distrito Federal	3.286
Nayarit	4.143	Chihuahua	3.143
Nuevo León	4	Baja California	2.714
Morelos	4.143	Campeche	2.571
México	3.571	Aguascalientes	1.714
Hidalgo	3.714	Coahuila	1
Oaxaca	4.429	Colima	1
Quintana Roo	4.286	Durango	1
Sinaloa	4.429	Baja Calif. Sur	0.000
Promedio		3.38	

La información es el segundo componente de gran importancia en la medición de los portales de transparencia, debido a que es la materia prima con la cual se diseñan estos portales y es el elemento esencial que buscan los ciudadanos en ellos. Por tanto, su diseño e implementación deben tener una mejora constante.

En este componente el promedio es 3.38, muchos portales se encuentran en esta media, sin embargo, destaca que

doce ellos están por debajo, y tres se encuentran con un puntaje de 1, lo cual llama la atención debido a que estas entidades deben redoblar sus esfuerzos donde los contenidos sean prioridad.

Mejora continua

Las variables son:

5. El sitio se redefine constantemente para mejorar el servicio.
6. El sitio solicita evaluación sobre su desempeño y uso.
7. El sitio se autoevalúa y modifica procesos y presentación de datos.
8. Percepción de autoaprendizaje
 - a. El sitio ha cambiado para mejorar su utilidad.
 - b. La utilidad de la información disponible es cada vez mayor.

TABLA No. 9
MEJORA CONTINUA

ESTADO	MEJORA CONTINUA	ESTADO	MEJORA CONTINUA
Yucatán	3.8	Morelos	2.6
Sonora	3.8	México	3.2
Tabasco	3.8	Hidalgo	2.8
Jalisco	2.8	Oaxaca	2.4
Guanajuato	3	Quintana Roo	3
Tamaulipas	4.2	Sinaloa	2.8
Zacatecas	2.6	San Luis Potosí	2.6
Querétaro	3.4	Michoacán	3
Nayarit	3	Veracruz	2
Nuevo León	3.4	Puebla	2

ESTADO	MEJORA CONTINUA	ESTADO	MEJORA CONTINUA
Guerrero	2	Campeche	2
Tlaxcala	4	Aguascalientes	1.6
Chiapas	2.2	Coahuila	1.6
Distrito Federal	3	Colima	1
Chihuahua	2.8	Durango	1.2
Baja California	2.8	Baja California Sur	0
Promedio		2.66	

El componente de mejora continua evalúa si los portales de transparencia realizan cambios constantes para mejorar su presentación, diseño de manera constante. Por ello, solicita su evaluación por parte de los usuarios. En esta medición se observa una media mucho más baja, es de 2.66 puntos, debido a que la mayoría de los portales no observa este requerimiento, incluso, el portal mejor evaluado -Yucatán- obtuvo una calificación de 3.8 un poco por encima de la media, donde se encuentran veinte portales. Incluso Tlaxcala resultó ser el más alto en mejora continua que todos los demás portales, debido a que se encuentra enlazado a la página del gobierno del estado y por ello contiene más posibilidades de interacción y solicitud de información.

Rendición de cuentas

Las variables son:

- Se percibe que obligue a los funcionarios a Rendir Cuentas
- El sitio tiene formas de presión para que las dependencias actualicen información.
- Es evidente un compromiso para que la autoridad brinde información transparente.

- Tiene herramientas en línea para solicitar la rendición de cuentas de un órgano
- Existe una herramienta para solicitar la rendición de cuentas individual

TABLA No. 10 RENDICIÓN DE CUENTAS			
ESTADO	RENDICIÓN DE CUENTAS	ESTADO	RENDICIÓN DE CUENTAS
Yucatán	5	San Luis Potosí	2.2
Sonora	4.8	Michoacán	2.8
Tabasco	5	Veracruz	4.8
Jalisco	4.6	Puebla	4.8
Guanajuato	4.6	Guerrero	1
Tamaulipas	1.4	Tlaxcala	1.6
Zacatecas	5	Chiapas	1.6
Querétaro	1.8	Distrito Federal	2.4
Nayarit	2.6	Chihuahua	1
Nuevo León	3.4	Baja California	1.8
Morelos	3.2	Campeche	1.4
México	2.2	Aguascalientes	1
Hidalgo	1	Coahuila	1
Oaxaca	4	Colima	1
Quintana Roo	2	Durango	1
Sinaloa	3	Baja California Sur	0
Promedio 2.59			

Este es un componente esencial que complementa la transparencia de información. Sin embargo, muy poco estados lo contiene. Su promedio es aún más bajo que el compo-

nente de mejora continua. Solo Yucatán, Puebla, Sonora, Jalisco y Veracruz alcanzaron altos puntajes en esta materia. 18 entidades están por debajo de la media, esto es que carecen casi por completo de mecanismos de rendición de cuentas.

Transparencia de otras dependencias

Las variables son:

- Se observa que el sitio se autocalifica o solicita calificación.
- El sitio tiene una métrica definida para evaluar su transparencia.
- Evalúa la transparencia de otros sitios del gobierno y presenta resultados.
- El usuario entiende claramente la calificación de transparencia.

TABLA No. 11 TRANSPARENCIA DE OTRAS DEPENDENCIAS			
ESTADO	TRANSPARENCIA DE OTRAS DEPENDENCIAS	ESTADO	TRANSPARENCIA DE OTRAS DEPENDENCIAS
Yucatán	3.25	Morelos	3.5
Sonora	3.5	México	3
Tabasco	3.25	Hidalgo	5
Jalisco	3.75	Oaxaca	2.5
Guanajuato	3.75	Quintana Roo	1
Tamaulipas	4.75	Sinaloa	2.5
Zacatecas	2.75	San Luis Potosí	3
Querétaro	2.5	Michoacán	1
Nayarit	4.5	Veracruz	1
Nuevo León	3	Puebla	3.5

ESTADO	TRANSPARENCIA DE OTRAS DEPENDENCIAS	ESTADO	TRANSPARENCIA DE OTRAS DEPENDENCIAS
Guerrero	1.75	Campeche	1
Tlaxcala	3	Aguascalientes	2
Chiapas	1	Coahuila	1
Distrito Federal	1	Colima	1
Chihuahua	1	Durango	1
Baja California	1	Baja California Sur	0
Promedio 2.36			

El objetivo de este componente es impulsar la transparencia en otras dependencias tanto al interior de la organización como del gobierno mismo; las variables consideradas buscan promover y medir la forma en que se organicen estas dependencias para tal fin. Por ello, es que el promedio obtenido es mucho menor que los anteriores (2.36). Salvo el caso de Tamaulipas, que forma parte del portal estatal, –otra de las tres excepciones que no se encontró órgano garante– obtiene una calificación superior al considerar la capacidad que tienen los usuarios de evaluar y opinar sobre el portal.

El resto de los portales de los institutos de Transparencia no tienen un cambio significativo, esto es porque no entra directamente de sus atribuciones el que sus propios departamentos sean tan transparentes. En particular este componente va dirigido a los Portales vinculados con los gobiernos estatales, no a los órganos garantes que se midieron en esta ocasión.

Sistema de búsqueda y clasificación de datos

Las variables son:

- Tiene un motor de búsqueda interno.

- Sistematiza su información Interna.
- Tiene una clasificación de información definida.
- Se puede profundizar en la información obtenida.
- Se puede comunicar con el responsable de la información.
- Los datos y su clasificación están apegados a la norma.

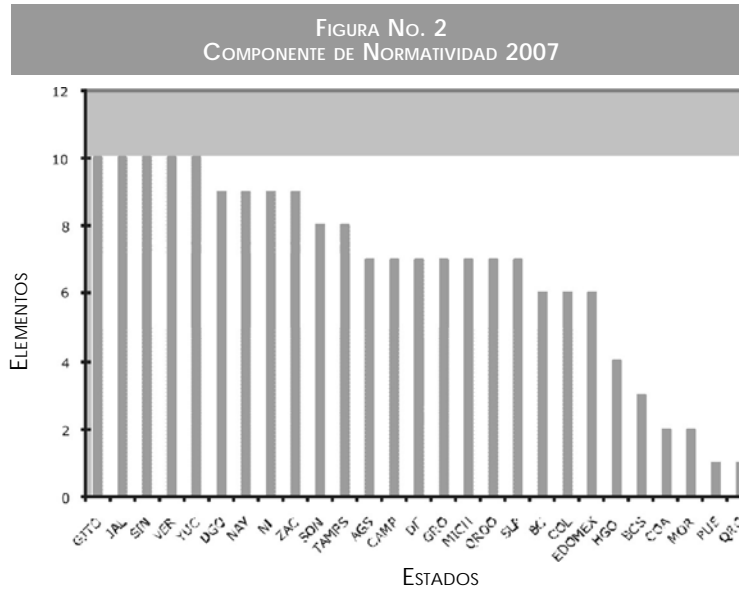
TABLA No. 12 SISTEMA DE BÚSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE DATOS			
ESTADO	BÚSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN	ESTADO	BÚSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN
Yucatán	5	San Luis Potosí	4
Sonora	5	Michoacán	4.333
Tabasco	4.333	Veracruz	3.833
Jalisco	5	Puebla	3.667
Guanajuato	4	Guerrero	3.5
Tamaulipas	3.667	Tlaxcala	3.5
Zacatecas	5	Chiapas	3.667
Querétaro	4.833	Distrito Federal	3.167
Nayarit	4	Chihuahua	3.667
Nuevo León	3.167	Baja California	2.5
Morelos	3.833	Campeche	1.833
México	4.5	Aguascalientes	1
Hidalgo	4.333	Coahuila	1.167
Oaxaca	3	Colima	1.167
Quintana Roo	4.5	Durango	1
Sinaloa	2	Baja California Sur	0
Promedio 3.38			

Este componente es vital para el ciudadano. La forma principal de acceder a un portal de transparencia –gobierno o del estado– es a través de la forma de solicitar o buscar información. Por ello, resulta preocupante que el promedio apenas rebase la media tabla (3.38 puntos). 21 sitios de los institutos de transparencia tienen buenas formas de buscar u organizar la información para que esta fluya y sea encontrada por los ciudadanos. 10 sitios están muy por debajo de esta media. Los más preocupantes son Durango, Colima, Coahuila, Aguascalientes y Campeche.

Normatividad

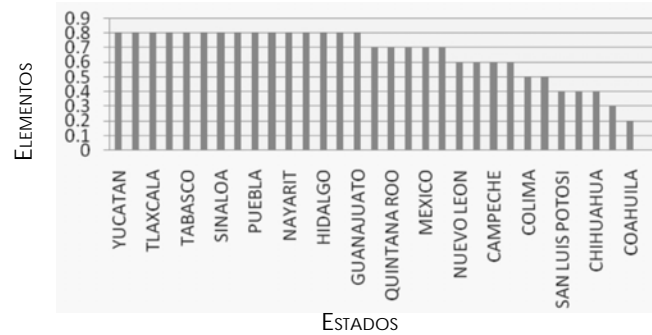
Las variables son:

- Percepción del cumplimiento legal.
- Presenta directorio de funcionarios completo.
- Presenta leyes y reglamentos de la materia de transparencia.
- Presenta resultados de auditorías.
- Presenta organigrama.
- Presenta sueldos y remuneraciones por persona.
- Presenta Manuales de organización.
- Informes anuales o trimestrales.
- Datos de los servidores públicos de transparencia.
- Datos completos de licitaciones, concursos, concesiones o permisos.



Este componente es el único que se evaluó de otra forma diferente de la escala de Likert, de forma dicotómica –SI-No– tomado de los elementos "obligados" se observó si aparecen fácilmente estas variables o no lo hacen. En nuestro caso se puede comparar a través de gráficas, del año 2007 al 2009, se observa que se han encontrado más estados cumpliendo cabalmente estos requerimientos. 15 entidades –casi el 50 %– cumplieron con el 80 % de los requisitos obligados. 5 Entidades cumplieron con siete; cuatro entidades con cuatro requisitos, y así el resto. Solo Coahuila cumple con dos de los requerimientos mínimos.

FIGURA No. 3
COMPONENTE DE NORMATIVIDAD 2009



En resumen, como puede observarse en la Tabla No. 12 el promedio en cada componente nos ofrece un mapa general del estudio. El componente más bajo fue la transparencia en otras dependencias, y el más alto es el de información y contenido. El promedio general de todos los portales del Instituto de Transparencia es de 2.925 apenas a la mitad de nuestra escala.

TABLA No. 13
PROMEDIO DE CADA COMPONENTE*

COMPONENTE	PROMEDIO 2009
Confianza	3.18
Información	3.38
Mejora Continua	2.66
Rendición de Cuentas	2.59
Transparencia en otras dependencias	2.36
Sistema de Búsqueda y clasificación de datos	3.38
Promedio 2.925	

*Nota no considera normatividad por medirse diferente.

Conclusiones

La medición de los portales gubernamentales en internet siempre será perfectible. Sobre todo porque la tecnología avanza y los ciudadanos nos volvemos más exigentes cada vez. Una de las limitaciones de este estudio y de cualquiera por internet, es que los sitios web cambian rápidamente. Uno puede entrar a la página un día y al siguiente ya actualizaron el sitio con nueva información. Esta dinámica y velocidad deben tomarse en cuenta. El estudio presenta una fotografía instantánea que podría cambiar de un momento a otro.

Otra limitación es que la ubicación de las páginas web en las entidades puede variar e incluso empalmarse o ser complementaria. La medición cuantitativa pretende ubicarlos por el puntaje que alcanzan, sin embargo, una medición más cualitativa –mirando más la calidad de la información, el enfoque ciudadano, etc– podría modificar esta ubicación. Por lo tanto, podríamos tener más portales en desarrollo que básicos, y quizás algunos más en etapa avanzada y no tanto en básica.

Finalmente, una limitación más de esta investigación es que se consideraron solamente los portales de los Institutos de Transparencia, aunque ya se explicó en la metodología las razones de ello y su distinción con los portales vinculados a los estados, vale la pena aclarar que ésta duplicidad de portales genera confusión entre los ciudadanos que desconocen cuál es realmente el portal de transparencia que le va a dar información confiable y con cierta garantía de autonomía. Lo ideal sería evaluar un solo portal de transparencia que tuviera las características idóneas –información, enfoque ciudadano, formato, facilidad de uso, etc.– y no hacer dos evaluaciones distintas de los portales. Sin embargo, la ley parece favorecer esta duplicidad que solo limita la transparencia en internet en lugar de promoverla.

En suma, los portales de transparencia no parecen estar cumpliendo cabalmente con su función de dar claridad a la información gubernamental. Algunos de los problemas más preocupantes encontrados fueron:

- La forma de buscar o solicitar información, la mayoría tiene formatos en PDF y en muchos casos la descarga del documento falla o toma mucho tiempo, lo cual puede impedir que este proceso se realice, cuando mucha de la información de transparencia podría verse directamente en línea.
- Los portales no están centrados en el ciudadano, sino en cubrir ciertos requisitos legales. Esto se comprueba con la dificultad para navegar, solicitar información o al menos encontrar el teléfono y correo electrónico de algún funcionario.
- La ausencia de una percepción de independencia o autonomía en los sitios. Aunque no hubo una pregunta o variable que midiera esto (misma que será incluida en estudios posteriores), se observa que todos los sitios se perciben como dependientes de los poderes ejecutivos estatales. Tanto en la forma que presentan la información, como en el diseño de la página.
- Se observó que la rendición de cuentas y la confianza no tienen un desarrollo amplio y que es indispensable que ambos elementos se corrijan para dar mayor certeza a los ciudadanos de que pueden encontrar información transparente en los sitios.
- Finalmente, esta investigación no evaluó el número de hits, ni los colores, ni tampoco la parte de solicitudes de transparencia, misma que puede sesgar el objetivo real, que busca obtener datos e información con el menor esfuerzo y de forma automática por parte de los ciudadanos. No tenemos por qué esperar a que resuelvan una solicitud, la información debe estar permanentemente actualizada y en línea.

Hay mucho por hacer en materia de transparencia en línea. Sin embargo, dos cuestiones son fundamentales, por un lado, investigar las necesidades clave de los usuarios –ciudadanos– acerca de transparencia para generar portales con mayor precisión y resolver dichas necesidades de información. En segundo lugar, generar confianza acerca de los sitios, para ello es imprescindible la calidad de la información y una percepción de autonomía que pueda ser vista con claridad por parte de los usuarios. Realizar investigaciones serias en ambos sentidos ayudará a mejorar los portales en línea de manera muy importante en beneficio de los ciudadanos y de nuestro país.

Referencias

- López Ayllón, "Medir la transparencia un imperativo". *Política Digital*, Núm 26. octubre-noviembre, 2005
- Ramos y Prieto, *Tecnologías de Información y la Nueva Gestión Pública: Portales de Gobierno Estatales para Promover la Transparencia*, UDLA-Puebla, Tesis, 2005