

# Evaluación crítica al acceso a la información pública en el Estado de México

Fecha de recepción: 11 de agosto de 2009  
Fecha de aprobación: 18 de enero de 2010

*Saideé Gudiño Quezada\**  
*José Martínez Vilchis\*\**  
*Juan Carlos Patiño\*\*\**

## RESUMEN

En este artículo se ofrece una explicación sobre el origen y antecedentes de la transparencia dentro de la teoría democrática y después se identifican los elementos que componen la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Finalmente, se evalúa la eficiencia de una serie de elementos que integran las políticas y programas de acceso a la información pública del Poder Ejecutivo del Estado de México.

**PALABRAS CLAVE:** transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, políticas públicas, Estado de México.

## ABSTRACT

In this article, the authors offer an explanation on the origin and background of transparency based on the democratic theory. They identify the elements contained in the Law of Transparency and Information Access of the State of Mexico. Finally, there is an evaluation on the efficiency of

\* Maestra en Administración Pública y Gobierno. Profesora de Derecho en la Universidad Politécnica de Tecámac y titular de la Unidad de Enlace Ciudadano del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

\*\* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Profesor-investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM.

\*\*\* Doctor en Economía. Profesor-Investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM.

different elements that integrate policies and programs on public information of the Executive Power of the State of Mexico.

**KEY WORDS:** transparency, accountability, information public access, public policy, State of Mexico.

## **INTRODUCCIÓN**

La historia del México actual ha estado marcada por una gran contradicción: la distancia que existe entre el México real y el México formal. La construcción de un Estado de derecho a plenitud ha resultado ser un proceso largo y tortuoso que se ha enfrentado a diversas resistencias del poder mismo y de poderes fácticos que paralizan el acceso definitivo a una sociedad moderna y plural.

El tema de transparencia en la conducción de los gobiernos y su estrecha relación con la construcción de estados democráticos, es relativamente nuevo en la literatura respectiva. En ocasiones, las categorías y conceptos con los que abrigan las Ciencias Sociales, suelen resultar insuficientes para explicar nuevos fenómenos que se han tornado relevantes en el quehacer político y en las administraciones gubernamentales de todos los niveles de gestión; es el caso de la transparencia y la rendición de cuentas, en cuyo estudio, desde no hace mucho, los teóricos de la Ciencia Política y la Administración Pública comenzaron a poner mayor esmero. Llama la atención que la rendición de cuentas y el acceso a la información en torno a la acción de los poderes públicos, se mantuviera como cuestión marginal y no central, susceptible de ser objeto de estudio recurrente entre los investigadores.

De esta manera, probablemente fue la consolidación paulatina de la institucionalidad democrática en muchas regiones en las que se había quebrado la constitucionalidad, derivando en crisis institucional, la que hizo reflexionar en torno a las formas y modos de fortalecer los regímenes democráticos. Es, en este sentido, que, particularmente en México, la labor de quienes administran la cosa pública se situó en el centro del debate y permitió discernir el quehacer público y la cotidianidad de gestión desde nuevas perspectivas, con el afán de construir Estados más justos y transparentes.

Esta deficiencia se debe en gran medida a que la transparencia ha sido tratada en forma tangencial por diversas teorías que se encargan del estudio de la relación entre la democracia y las circunstancias sociales, sin abordar de forma directa las dificultades que, en contextos históricos, enfrentan los derechos civiles y en especial, el ejercicio efectivo de uno de sus principales elementos: la transparencia.

## **LA NATURALEZA DEMOCRÁTICA DE LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

A pesar de que la definición de conceptos, tales como: rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información se transforma –en el entendido que los conceptos adquieren atributos contextuales, coyunturales e históricos–, siempre persisten elementos comunes que permiten asentar premisas que consienten el tratamiento del objeto de estudio, a partir de un fundamento aceptado por la mayoría de quienes estu-

dian el problema que se trata en este trabajo. Este principio admitido radica esencialmente en la idea de participación ciudadana e involucramiento del público en los asuntos que, tradicionalmente, fueron competencia exclusiva de los gobiernos en todos sus niveles.

El grado de influencia e involucramiento de la ciudadanía es diverso y –otra vez– obedece a dinámicas endógenas y exógenas particulares de cada país, región o territorio; sin embargo, está claro que los procesos electorales periódicos ya no son, necesariamente, ni los únicos ni los más idóneos medios de evaluación del desempeño gubernamental. Es decir, el afán por disponer de gobiernos más eficientes, cuya acción redunde en el bienestar de la población –a decir de Ackerman (2004), el “buen gobierno”– ya no es el producto de la voluntad unilateral de las clases políticas en los países, sino responsabilidad y rédito de la acción ciudadana.

Una definición elemental de derecho de acceso a la información, se constituye de dos componentes básicos: la capacidad de respuesta y fuerza para cumplirlo –*answerability and enforcement*– (Schedler, 1999). El primero hace referencia al deber que los sujetos obligados (políticos, funcionarios) tienen de informar y justificar sus acciones. El segundo alude a la capacidad de sanción a la que pueden ser sometidos los políticos y funcionarios que no acaten la ley respectiva a sus funciones públicas.

En esta visión, no está presente la participación ciudadana en la vigilancia y procuración del buen gobierno o la intención del funcionario de informar aun en casos no previstos por la ley. Debido a esto,

Ackerman (2004) introduce un tercer elemento: la receptividad (*receptiveness*), que es la capacidad de los funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y la opinión de los ciudadanos al momento de rendirles cuentas.

Queda de manifiesto que un régimen democrático requiere un vínculo amplio y diversificado entre el Estado y la sociedad, en el que sea incluido, precisa y claramente, el tema del acceso a la información pública, contemplado desde una perspectiva diferente a la libertad de información y expresión, aunque ésta sea parte de un todo. El actual desarrollo democrático coloca a la sociedad y al gobierno en un mismo nivel, sólo que en planos diferentes, incluso enfrentándolos, pero no en contradicción, sino en tensión constante, que brinda movilidad, resistencia y solidez a esta relación.

Ya en 1800, James Madison, forjador de la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, visualizó lo que debe entenderse como acceso a la información pública y las repercusiones positivas o negativas que se pueden presentar si se niega o se permite el acceso a dicha información. Así, Madison logró plasmar en un reducido párrafo, todo lo que hoy se discute en larguísimo y concienzudos estudios.

La transparencia y el acceso a la información son mecanismos de igualdad política que buscan los puntos más elevados del control social de la política y el poder: la rendición de cuentas. Aunque hoy parezca lejano, esta lucha tiene que ser permanente, de ahí la importancia del activismo ciudadano. No es concebible validar expresiones de algunos autores que piensan que la “falta de participación política puede interpretarse

de forma positiva, pues puede estar basada en la confianza en los que gobiernan”, o que la “apatía política podría reflejar la salud de la democracia” (Held, 1996).

De acuerdo con Schedler, la rendición de cuentas engloba “todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder” (1999: 9). Según el autor, ésta comprende dos dimensiones básicas: por un lado la “responsabilidad”, es decir la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por el otro, la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades (1999: 13). Además, señala que la rendición de cuentas se refiere a lo que él denomina “responsabilidad” (*answerability*), pero que se prefiere llamar transparencia, misma que tiene dos vertientes: información y justificación. La primera es el derecho (del supervisor) de recibir información y, consecuentemente, la obligación (del supervisado) de entregarla.

Esta vertiente se construye jurídicamente a través del “derecho de acceso a la información” –o si se quiere de manera más precisa: el derecho de acceso a la documentación administrativa (Fernández Ramos, 1997)– el cual se construye como un derecho fundamental. Aunado a esto, los mecanismos de información institucionales permiten que las dependencias gubernamentales informen de sus acciones y decisiones, aun cuando no haya una solicitud específica de información.

La segunda vertiente; esto es, la rendición de cuentas, es más compleja puesto que se refiere a la explicación y justifica-

ción de las acciones, e implica sujetar el ejercicio del poder no sólo al “imperio de la ley” sino también al “imperio de la razón” (Schedler, 1999: 14) y generar una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquéllos a quienes se las rinden. Este aspecto está jurídicamente menos desarrollado y se entiende más fácilmente en el contexto del ejercicio de poder político; sin embargo, se trata de algo que va más allá del mero acceso al documento.

La rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad y posibilidad de sanción, pues no es suficiente que los actores que rinden cuentas expliquen su quehacer, además deben asumir las consecuencias de sus acciones. Debe advertirse que el concepto de sanción se entiende en su sentido más amplio, ya que no se refiere únicamente a sanciones penales o administrativas, sino también, a la “sanción democrática”, que es el juicio último que ejerce el ciudadano en las urnas respecto al desempeño de un gobierno o partido que ejerce el poder.

En su unidad, los tres mecanismos –información, justificación y sanción– hacen de la rendición de cuentas un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones. Desde hace varias décadas, en México se han venido implementando diversos mecanismos de rendición de cuentas. Primero, ocurrieron al interior de la propia administración, a través de los diferentes instrumentos de control administrativo; posteriormente, ya en plena etapa de la reforma estructural, la mayor fuerza e independencia de los diferentes poderes hicieron que estos mecanismos fueran más sofisticados. Sin embargo, y a pesar de algu-

nos tímidos intentos, faltaba construir un verdadero mecanismo institucional que permitiera la rendición de cuentas directa entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales (Concha, López Ayllón y Tacher Epelstein, 2004).

En un argumento más amplio, Mark Bovens (2002) conceptualiza el derecho a la información como un cuarto elemento, en la agonía de la era industrial y con el arribo de la “sociedad de la información”. De esta forma, propone que el mundo debe realizar ajustes a sus marcos constitucionales con el objeto de incorporar el derecho a la información; en esta idea, el autor puntualiza la diferencia entre transparencia entendida como “higiene pública” y el acceso a la información como un asunto de acción ciudadana. Así, la transparencia, aun en los casos que no implica un imperativo legal incorporado al concepto de rendición de cuentas, no se plantea como mero ornamento del Estado democrático, sino más como una exigencia de convivencia respetuosa y civilizada; y, como pacto del ciudadano con su gobierno, en tanto garantía de que las instituciones del Estado están al servicio de los ciudadanos, no por encima de ellos.

Las reglas actuales sobre apertura gubernamental en la mayoría de los casos constituyen básicamente una cuestión de higiene pública. Esta regulación se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En contraste, los derechos a la información en su gran mayoría constituyen un elemento de ciudadanía. Ellos tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funciona-

miento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, pero también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales (Bovens, 2002: 327).

Por lo tanto, en la medida que se garantice el acceso a la información, se asume la mejora de la calidad del orden democrático, pues “frente al acceso, –explica Manuel Zafra (2000)– la deliberación altera las preferencias iniciales y elude el protagonismo de minorías activas abriendo el debate a colectivos más amplios”.

La transparencia, por sí misma, genera ventajas que la favorecen: 1) contribuye al apego a la ley y disminuye la discrecionalidad en su interpretación; 2) ayuda al uso mesurado de los recursos públicos y la eficiencia, 3) estimula la honestidad y la responsabilidad; y 4) facilita la coordinación intergubernamental.

Lograr lo anterior, significa simplemente, que el ciudadano común tiene posibilidades de participar e influir de manera decisiva en la vida pública, en virtud de que transparencia es sencillamente que la población tiene acceso a la información confiable, completa, clara y veraz sobre problemas o causas sociales que ponen en marcha la maquinaria estatal y el uso de los recursos públicos; los objetivos que persiguen con el hacer o no hacer de la acción gubernamental: los mecanismos y la lógica de asignación y distribución de recursos económicos, administrativos y humanos; las referencias para la evaluación de la acción pública; los resultados alcanzados con los programas,

impactos sociales y costos económicos finales (Guerrero, 2000).

Al hacerse transparente el ejercicio del poder, se facilita la búsqueda de acuerdos y compromisos entre los actores políticos, se cancela la usual sospecha, duda y reticencia en las relaciones entre gobierno y partidos, gobierno y sociedad o entre distinta filiación, se establece un nuevo marco para relaciones más fluidas y de confianza entre poderes y, lo más importante, se abre un amplio camino para alcanzar consensos activos, fundados en el conocimiento y en una renovada calidad del debate público, al tiempo que se garantiza el ejercicio del desacuerdo razonado.

La tarea de proveer servicios públicos fundamentales que protejan los derechos básicos debe ser encargada a las organizaciones gubernamentales, pero los ciudadanos no pueden evadir su propia responsabilidad de asegurar que estas agencias funcionen correctamente [...] (Existe) una obligación de monitorear la conducta de las agencias gubernamentales, y se puede justificar el derecho de acceso a la información como un mecanismo para permitir a los ciudadanos cumplir con esta obligación (Roberts, 2001: 264).

Así, se propone una batería categórica-conceptual que permite entender la relación de los diferentes tópicos expuestos, los cuales, con frecuencia se usan de manera intercambiable, aunque no significan necesariamente lo mismo. El “derecho de acceso a la información”, es un derecho fundamental que supone la potestad del ciudadano de solicitar información a las autoridades y la obligación de ellas para

responderle. La transparencia incluye el derecho de acceso, además de un contenido más amplio; es decir, una política pública definida que busca maximizar el uso público de la información, independientemente que existan solicitudes específicas respecto de ésta, y que debería, incluso en el mediano plazo, dar cuenta de las razones que justifican una acción o decisión determinadas. La rendición de cuentas es el círculo más amplio de la transparencia; contiene una dimensión adicional, la sanción como un elemento constitutivo de ella (March y Olsen, 1995).

#### **MARCO JURÍDICO DE LA TRANSPARENCIA**

En el marco de este pacto ciudadano, surgen distintos abordajes políticos y programas de acceso a la información pública en el país. Cada entidad que cuenta con una ley de acceso a la información pública está viviendo sus propias experiencias en el ejercicio del nuevo derecho ciudadano. La primacía constitucional refrenda este derecho ciudadano, expresado en la parte final del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. De la misma forma, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sostiene en la parte última del artículo quinto, que “los poderes públicos y los organismos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria”.

El fundamento jurídico-reglamentario se encuentra en la Ley de Transparencia y Ac-

ceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMM). Esta ley permite contar con certeza legal y con un panorama claro para el abordaje estructural de las políticas públicas diseñadas para el efecto. A diferencia de otras leyes estatales en la materia, que contienen más de 100 y hasta 200 artículos, ésta sintetiza la normatividad en 86 artículos, subdivididos en siete títulos y nueve artículos transitorios, consistentes en: objeto de la ley, los sujetos de la Ley, la información pública y confidencial, el acceso a la información y sus mecanismos, los órganos encargados de velar por el cumplimiento de la Ley, los sujetos obligados y las responsabilidades y sanciones.

## **PRINCIPIOS Y CONTENIDO CUALITATIVO DE LA LEY**

La LTAIPEMM es una ley que por su liberalidad y principios básicos, supera a muchas similares en América Latina e, incluso, a otras promulgadas en distintas entidades federativas de la República Mexicana. Este hecho la coloca, si no por encima del modelo de la Ley de Transparencia creado por la Organización de Estados Americanos, sí a la par de la más perfeccionada y progresista de muchos países considerados altamente democráticos. Conviene señalar algunos aspectos que apoyan tal afirmación.

En primer lugar, y de conformidad con el título primero de la Ley, se señala que el bien jurídico protegido es el derecho de acceso a la información pública, prestando atención en todo momento al principio de máxima publicidad. Los receptores de la

norma son tanto los sujetos activos –esto es el ciudadano común– como los sujetos obligados. Su ámbito de aplicación incluye los poderes públicos, los municipios, los órganos constitucionales autónomos y los entes privados que manejen recursos o información pública, en la inteligencia que esta información es de competencia de la sociedad. Por otra parte, se facilita la interpretación de la norma, exponiendo definiciones y señalando cánones interpretativos, con la intención de evitar opacidad, subjetividad o confusión en su ejercicio.

En el artículo tercero de la Ley, se señala un principio básico del acceso a la información, indicando lo siguiente: “la información pública generada, administrada o en posesión de los sujetos obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información”.

De lo anterior se deriva que, si en principio, toda la información es pública, entonces solamente por excepción, algún tipo de información podrá ser reservada o confidencial, esto último representa otro de los aspectos fundamentales de la ley, estableciendo con toda claridad en los artículos 20 y 25 qué tipo de información podrá ser clasificada como reservada o confidencial, con el propósito de limitar la arbitrariedad y la discrecionalidad que pudiesen pretender los órganos del Estado para esconder o negar información. Clasificar la información, aunque parezca paradójico, es la primera garantía de que la misma no desaparecerá en algún momento, puesto que al clasificarla se reconoce su existencia, que permite su consulta futura.

Si esta Ley garantiza el acceso de las personas a la información, en posesión de los poderes y el gobierno en todos sus niveles, es de suma relevancia atender la definición que se hace de ella en el artículo 2, fracción V en el que se establece que:

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...] V. Información Pública: Toda aquella que esté en posesión de los Sujetos Obligados, en ejercicio de sus atribuciones [...].

Otra característica muy particular respecto del solicitante de la información, es que puede ser cualquier persona; es decir, no es necesario ser originario del país, de la entidad, ni poseer la calidad de ciudadano. De igual forma, no se requiere demostrar interés jurídico alguno o justificar por qué o para qué se solicita la información, lo que permite incentivar las solicitudes de acceso, pues las personas no se sienten cohibidas o intimidadas al ejercer este derecho.

Se considera de la mayor relevancia que dentro de la ley, los diputados no hayan establecido el concepto de “Seguridad del Estado”, permitiendo, como es común, que el gobierno se parapete en esta vaga y amplísima idea para no entregar la información.

Por otro lado, los organismos internacionales han establecido que para no hacer nugatorio el derecho de acceso a la información, es necesario que los costos no sean elevados, lo cual queda perfectamente establecido en el artículo 6, cuya disposición señala que lo pagado no sea superior al costo de los materiales utilizados para su reproducción y al envío de la información. En este punto, es rescatable mencionar que el gobierno del Estado desarrolló un sistema

informático que permite hacer solicitudes de manera remota y obtener la información por la misma vía sin ningún costo.

El artículo 12 de la Ley se ha convertido en el talón de Aquiles de la administración pública, al exigir a cada institución que publique una serie de “obligaciones de transparencia” comprendidas en 22 fracciones. Con esto, se da cabal cumplimiento a otro de los principios que rigen esta materia, conocido como “deber de publicación básica”. Esta idea ha sido problemática en un doble sentido: primero, porque obligó a dependencias y entidades a modernizarse aprovechando las herramientas tecnológicas de nueva generación, así como en capacitación de personal, con costo en tiempo y dinero que esto conlleva.

Sin embargo, esta situación ha propiciado efectos positivos en el hecho que, sin que medie ningún tipo de solicitud, en las páginas electrónicas de las dependencias debe publicarse información relativa a temas que antes eran tabú; a saber: leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos; directorio de servidores públicos de mandos medios y superiores; tabuladores salariales; programas anuales de obras; procesos de licitación y contratación; acuerdos y actas de las reuniones oficiales; presupuesto asignado e informes sobre su ejecución; padrones de beneficiarios de los programas desarrollados por el Estado y los municipios; procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios que hayan celebrado con personas físicas o morales de derecho privado; los convenios que suscriban con otros entes de los sectores público,

social y privado; mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones; planeación, programación y contenidos de la información; agenda de reuniones públicas; índices de información clasificada como reservada y listado de bases de datos personales que cada sujeto obligado posee; expedientes concluidos relativos a la expedición de autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones y concesiones; las auditorías, programas de trabajo e informes anuales; indicadores; trámites y servicios ofrecidos, etcétera.

De esta información disponen los 85 sujetos obligados del gobierno del Estado de México, que se sujetan a la autoridad del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (ITAIPEM), contenida en páginas de Internet construidas, especialmente, para este propósito y mismas que son evaluadas semestralmente a fin de verificar que cumplan su obligación. Aunque esto representa un avance significativo, el reto es que no sólo se cumpla con subir determinada información a los sitios web, sino contar con mecanismos que permitan comprobar la veracidad de la información.

Otro principio básico corresponde al hecho supuesto que se niegue a una persona, el acceso a determinada información, por lo que deberá existir un mecanismo ágil, sencillo, directo y económico, que le permita inconformarse para que se revise si la clasificación que hizo la dependencia o entidad, ya sea reservada o confidencial, es correcta o no y pueda en su caso modificarse. El procedimiento anterior, conteni-

do en el artículo 71 de la Ley, se conoce como recurso de revisión. Dado que la mayoría de las personas no son especialistas en la materia y no se requiere ningún abogado para presentar el recurso, es factible que existan algunas deficiencias en su escrito de inconformidad, por ello la Ley, atendiendo al principio de publicidad de la información, estableció en el artículo 74 lo que se conoce como suplencia de la queja, es decir, que cualquier error u omisión del recurrente será subsanado por el ITAIPEM.

Actualmente y en este mismo sentido, el tema a discusión refiere a la falta de respuesta a una solicitud de información, que deberá considerarse como una negativa ficta o, por el contrario, como una afirmativa ficta, supuesto que no considera la ley.

## PROCESO DE EVALUACIÓN

Evaluar la acción del gobierno no es tarea fácil. Los estudios y experiencias internacionales demuestran que se está en un espacio de encrucijada entre distintas disciplinas y aproximaciones teóricas, el cual refleja la difícil relación entre ciencia y poder, entre racionalidad y decisión política, y que permanentemente mantiene abierta la cuestión sobre qué valores son los verdaderamente importantes en la gestión pública.

Si se toman en cuenta los distintos estudios y perspectivas sobre evaluación de políticas, se podrían distinguir cuatro modelos.

1. Se entiende por *evaluación*, básicamente como un problema de medición de resultados, es decir, evaluar como sinónimo de medir, de cuantificar. Este modelo

presenta un sesgo cientificista, con fuertes exigencias metodológicas y cuantitativas. Aun con el atractivo cualitativo y aparentemente objetivo de su mirada, su utilidad real es más limitada, dado que muchas veces no resuelve la conexión entre el conocimiento generado y la mejora de la acción, al no mostrar cuáles son las razones que explican unos u otros resultados. A pesar de los años que lleva su desarrollo, puede tener un cierto renacimiento a partir de la popularización de los sistemas de indicadores y el avance de perspectivas comparadas, que exigen complementos más cualitativos para ser eficaces y propiciar aprendizaje y cambio.

2. La *evaluación como descripción de programas públicos* se presenta en un ámbito algo distinto en relación con el anterior. Cambiando la unidad de análisis, se asume que ampliando el foco de atención, desde servicios aislados e individuos a programas públicos, entendidos como diseños complejos orientados por objetivos para la resolución de problemas públicos; entonces, la evaluación intentará explicar los resultados por su conexión con el funcionamiento del programa y las realizaciones conseguidas. El énfasis se sitúa en las variables internas, lo que exige la utilización de perspectivas más propias de la ciencia de la administración; no obstante, su utilidad queda condicionada por la ausencia significativa de variables externas y de contexto, en el análisis de rendimiento.
3. Otro modelo a considerar es la *evaluación como juicio sobre las políticas y programas*. El elemento central de esta generación de estudios se centra en los

objetivos de los programas y políticas; es decir, el cambio observado en la situación de un problema tras la intervención pública. El objetivo es determinar qué parte de ese cambio se puede atribuir a la política pública evaluada, y qué parte se explica por otras razones. En definitiva, la evaluación deviene en un juicio sobre la capacidad real de los programas para cambiar la situación de los problemas, en la dirección deseada por los gobiernos. Aquí, los inconvenientes pueden derivar de la posición del evaluador y la dificultad para establecer nexos causales entre programa y resultados, dada la complejidad de las decisiones públicas y la “contaminación” que muchos elementos pueden provocar en el balance final.

4. La *evaluación desde una perspectiva política o de proceso social*, se sitúa en lo que supone un giro en relación con los panoramas anteriores, que pretenden aportar elementos aparentemente más objetivos. El componente central para estructurar la evaluación, son las posiciones, actitudes y orientaciones de los actores con influencia en el proceso de las políticas. La evaluación no es por tanto, un proceso estrictamente técnico de generación de conocimiento aplicable, considerando la pluralidad de posiciones al respecto, y “negociando” qué es y en qué consiste el éxito de una política. El evaluador pasa de agente externo a mediador, cuyo rigor y objetividad se sustituyen por la sensibilidad y capacidad para ayudar a construir las distintas posiciones respecto de las políticas. Lógicamente, los problemas derivan en la

pérdida de referentes fuertes, de datos objetivables sobre qué impactos ha obtenido finalmente la acción pública.

### **EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO**

Tomando en cuenta que el objetivo del presente documento es analizar y evaluar las políticas y programas de acceso a la información pública en el Estado de México en términos de eficiencia, se eligieron cuatro parámetros para ser evaluados: 1) portales electrónicos de transparencia; 2) Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM); 3) calidad en la respuesta al solicitante; y 4) calidad de la atención al solicitante. Si bien éstos se encuentran estrechamente relacionados, no necesariamente miden lo mismo.

Para la elección de estas categorías se tomó en cuenta el puente de comunicación entre las dependencias del Poder Ejecutivo de la entidad y los ciudadanos. Estos indicadores permiten conocer si los instrumentos con los que cuenta el ciudadano para acceder a la información pública son efectivos o deficientes y si los sujetos obligados se encuentran comprometidos con los programas de transparencia. La norma específica que todos los sujetos obligados deben poner a disposición del ciudadano, mediante portales electrónicos, la información pública de oficio; sin embargo, ésta no siempre se encuentra actualizada, lo que, en estricto sentido, es una violación a la norma.

El SICOSIEM permite que cualquier persona solicite información de manera electrónica y que por el mismo medio sea

entregada. La calidad de la respuesta a las solicitudes de información es la medida más importante para conocer hasta qué punto las dependencias se han comprometido con la transparencia. Finalmente, el parámetro de calidad de atención al solicitante es relevante, tanto que puede convertirse en un elemento que propicia o inhibe el acceso a la información.

Este artículo presenta los resultados del levantamiento de información en campo, acerca de la situación que guarda el acceso a la información en julio de 2008, con base en los parámetros antes mencionados.

### **EVALUACIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS**

#### *a) Información publicada en los portales de transparencia*

La automatización de la información y su acceso fácil y claro en línea, es un paso fundamental para asegurar la penetración y consolidación de la cultura de la transparencia. Además, es un medio que cobrará mayor fuerza conforme avancen los recursos tecnológicos y se extienda su uso entre la población. La publicación electrónica es el único mecanismo que garantiza el principio de máxima publicidad de la información, a la vez que reduce los costos de transacción tanto para la institución como para el ciudadano. La publicación en línea debe entenderse como una inversión que en el mediano plazo hará eficiente el uso de recursos destinados a la transparencia y que permitirá a la ciudadanía el acceso con la única restricción de contar con equipo de cómputo y conexión a Internet.

Los sujetos obligados deberán contar con una página web en la que esté publicada la información pública básica, además de proporcionar un sistema automatizado de solicitudes sobre los datos que no se encuentren disponibles en el portal.

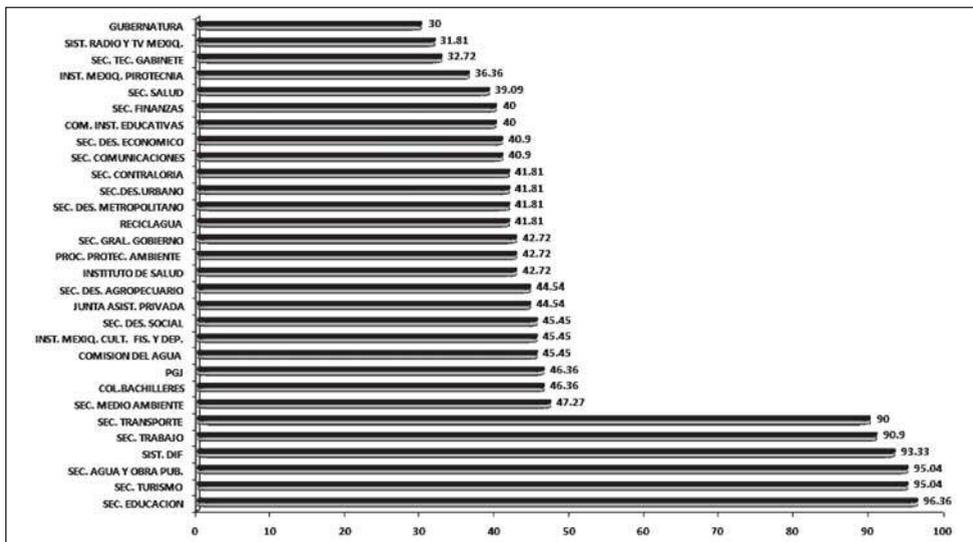
Los principios rectores establecidos en la revisión de los portales electrónicos fueron: operación y uso; información obligatoria; información financiera y material; funciones y obligaciones. Cada uno de los portales fue revisado en forma íntegra tres veces, con el objetivo de determinar la existencia de los elementos y criterios para su evaluación. Así, se definió el criterio de “facilidad de acceso y uso de la información”.

El universo muestral está integrado por los sujetos obligados que son parte del Poder Ejecutivo del Estado de México, con-

formando un total de 85; de los cuales, se seleccionaron del gabinete legal y ampliado, 30 sujetos obligados que comprenden dependencias y organismos (17 secretarías, dos áreas *staff*, una procuraduría, nueve organismos auxiliares, una empresa de participación estatal), que deben contar con los recursos e infraestructura necesaria para proporcionar información a través de sitios web.

Metodológicamente, se consideraron para cada una de los 54 rubros, dos opciones (1) y (0), en un periodo de observación convencional, de acuerdo con el criterio de información completa e incompleta, respectivamente; posterior a ello, el promedio (suma) resultante es el índice de disponibilidad de información para cada dependencia. Este ejercicio arroja los resultados contenidos en la gráfica 1.

Gráfica 1  
ÍNDICE DE DISPONIBILIDAD DE PÁGINAS WEB



FUENTE: elaboración propia con base en información de campo.

Las deficiencias de información que presentan los portales evaluados, se localizan en su mayoría, en procesos de licitación, aclaraciones sobre auditorías y sanciones y procedimientos administrativos; sin embargo, ninguna dependencia publica el monto de deuda pública, lo que por simple inspección indicaría que el gobierno mexiquense no la tiene.

De manera similar, otro elemento importante a considerar fue la oportunidad de la información, en este caso se calificó con uno (1) cuando la información estuvo actualizada y con cero (0), cuando ésta no se ubicó dentro del rango de veinte días hábiles que señala la ley. En este caso, se encontró la siguiente relación representada en la gráfica 2.



FUENTE: elaboración propia con base en información de campo.

Luego de revisar minuciosamente lo concerniente a transparencia en los sitios web, se identificó que solamente son actualizados los banners que indican la fecha de ac-

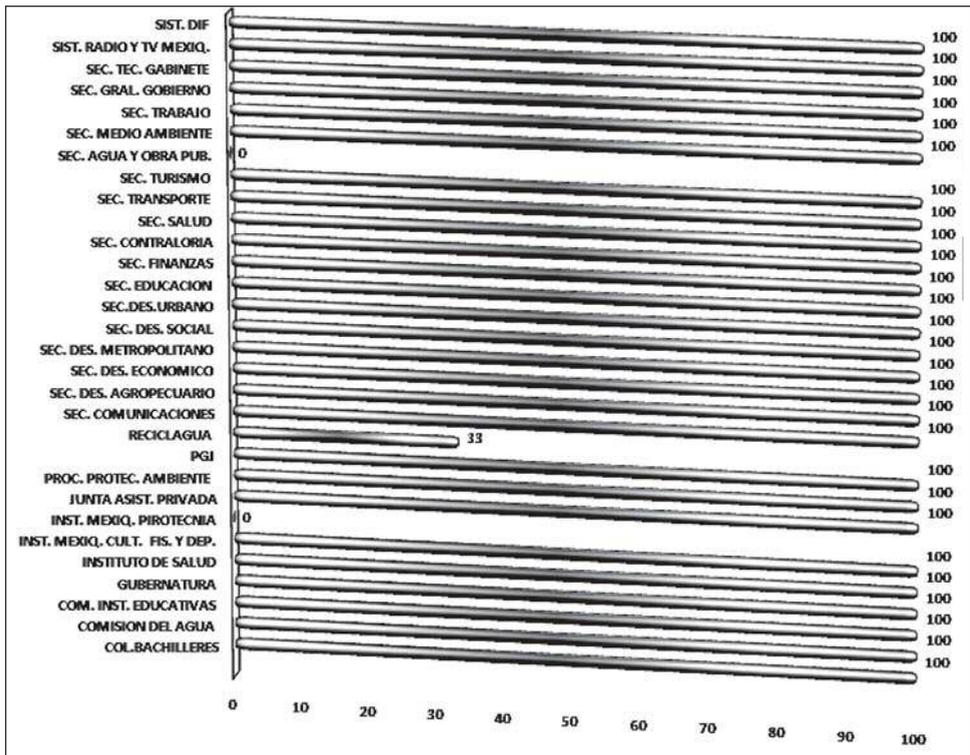
tualización, pero el contenido de la mayoría de las páginas presenta información de tres o cuatro meses atrás y en el caso de la Procuraduría del Medio Ambiente, información con un año de atraso.

#### *b) Eficiencia del Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM)*

Los avances tecnológicos permiten la efectividad en el ejercicio del derecho a la información. Como lo señala la ley estatal, existe un sistema de automatización de información que admite que las solicitudes de información sean realizadas de forma electrónica, donde la respuesta se obtendrá por la misma vía, haciendo que este procedimiento sea rápido, pues el tiempo de respuesta es de quince días hábiles prorrogables una sola vez por el mismo periodo. Para el acceso a la información, no se necesita acreditar interés jurídico o justificar su utilización, cualquier persona puede utilizar el sistema.

De forma que este método evaluó el cumplimiento en tiempo y forma de los sujetos obligados, a los cuales, y siendo parte del poder ejecutivo del Estado y seleccionados dentro de la muestra, se les enviaron solicitudes de información. La elección de preguntas privilegió rubros aplicables a todos los sujetos obligados evaluados: información presupuestal, laboral y recursos materiales. Las solicitudes de información se realizaron en el SICOSIEM el día 8 de agosto de 2008, mediante usuario simulado (gráfica 3).

Gráfica 3  
CAPACIDAD DE RESPUESTA



FUENTE: elaboración propia con base en información de campo.

En su mayoría, los sujetos obligados cuentan con capacidad para responder a los cuestionamientos solicitados, al hacerlo en un lapso inferior a 20 días hábiles; sólo tres del total requirieron ampliación del plazo de respuesta, y tres entregaron la información en un formato diferente al solicitado; mientras que dos entregaron la información solicitada en un plazo mayor a 40 días hábiles.

### c) Calidad de respuesta a las solicitudes de información

Al ejercer su derecho a la información, el ciudadano espera que la respuesta propor-

cionada cumpla con las necesidades de la información que solicitó, es decir que ésta sea de calidad.

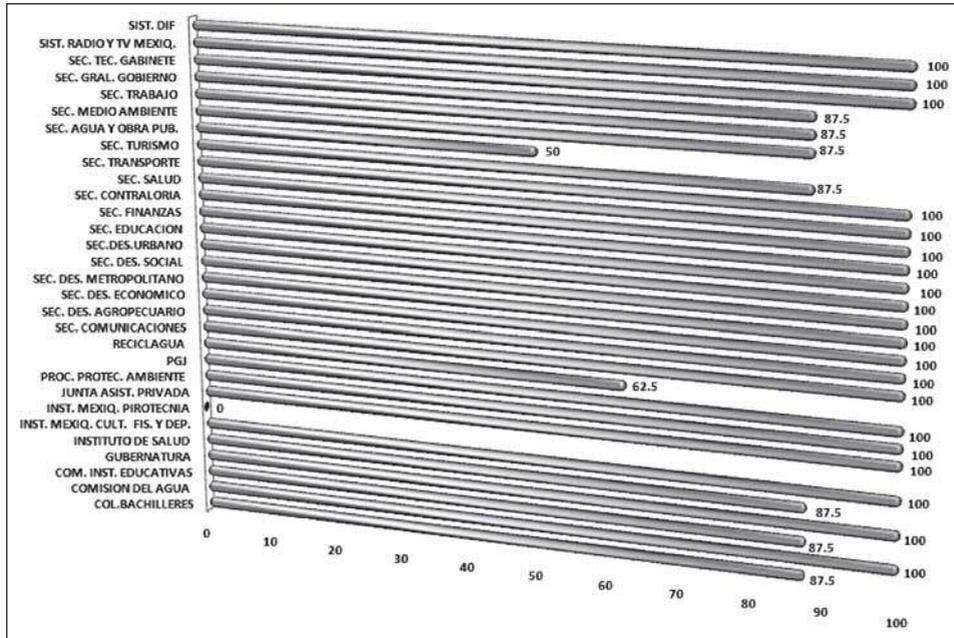
Este parámetro evaluó la calidad de respuesta a las solicitudes de información efectuadas en el SICOSIEM. Para lo cual se recurrió al método del “cliente misterioso” –aplicado por Leuenberger, Schegg y Murphy (2004); Frey; Schegg y Murphy (2004); y González y Scaglione (2004)–, por haber probado su utilidad en este tipo de estudios. Una vez definido el método de obtención de la información, se procedió a la elaboración de la batería de preguntas que por medio electrónico se envió a los sujetos

obligados y que refleja las variables correspondientes a la calidad de respuesta.

Para evaluar la calidad de información, fueron consideradas cuatro variables: la res-

puesta fue redactada de forma clara; sólo se respondieron monosílabos; se evalúa el sustento legal de la respuesta; la respuesta contesta la pregunta (gráfica 4).

Gráfica 4  
ÍNDICE DE CALIDAD DE LA INFORMACIÓN



FUENTE: elaboración propia con base en información de campo.

En este rubro, el principal problema que se suscitó es que seis sujetos obligados presentaron respuestas incompletas y poco específicas, un sujeto no dio respuesta y otro más la envió por correo aéreo.<sup>1</sup>

### INSPECCIÓN DE LOS SERVICIOS

En el Estado de México, el público en general se encuentra facultado para ejercer su derecho de acceso a la información pú-

blica; asimismo, la ley estatal establece la necesidad de contar con instalaciones y personal capacitado para encargarse de esta actividad y sanciona las conductas que atenten contra el ejercicio a este derecho. Las unidades de información son el enlace entre la dependencia y la ciudadanía, de ahí la importancia que sean evaluadas.

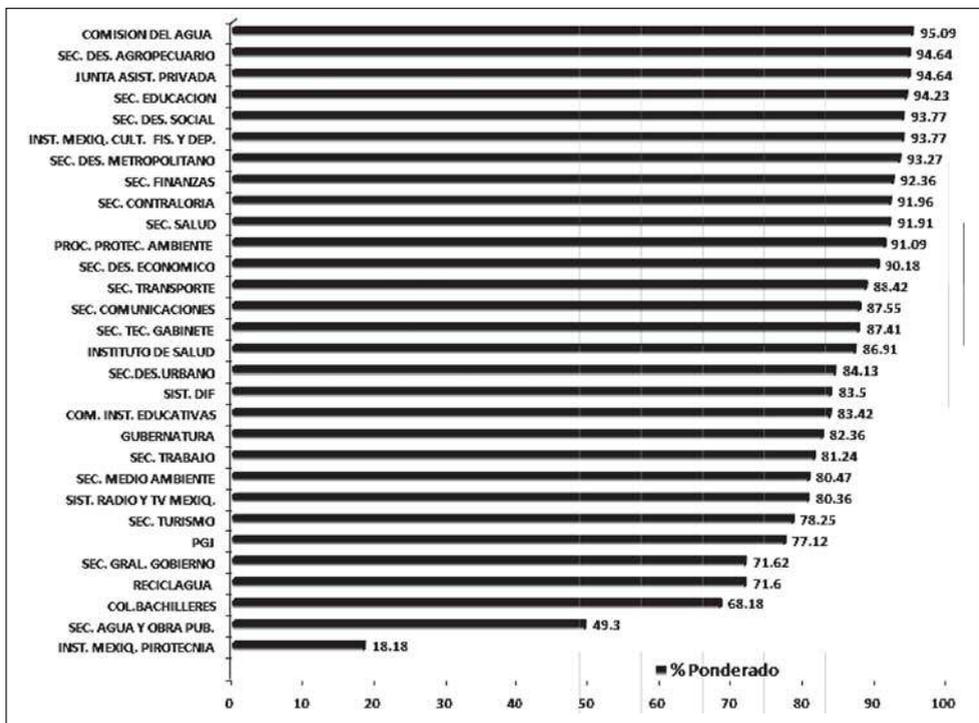
Los criterios de evaluación para este rubro fueron: domicilio correcto (según lo publicado), acceso, horario de atención, tiempo de espera, espacio y recursos para

el trámite, capacitación del personal, trato, requerimiento de datos personales, solicitud de interés jurídico, costos, tiempo de respuesta, información sobre recurso de revisión, entrega de acuse, solicitud electrónica, medios para recibir la información y utilización de equipo en ventanilla.

Los procedimientos para acceder a la información gubernamental deben ser claros y de fácil acceso. La eficacia y eficiencia en su funcionamiento, es básica para brindar una puerta de información a la ciudadanía que desee conocer del gobierno.

Es por esta razón que otro de los parámetros para medir la transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de México, fue la evaluación de las Unidades de Información de los sujetos obligados. En este sentido, se evalúa la calidad en la atención, el apoyo y orientación que se otorga al ciudadano, la disposición de equipos e instrumentos de consulta. Las inspecciones a las unidades de acceso a la información se realizaron del 3 al 7 de noviembre de 2008 de 9:00 a 18:00 horas, cuyos resultados se ilustran en la figura 5.

Gráfica 5  
ÍNDICE DE ATENCIÓN Y SERVICIO AL SOLICITANTE



FUENTE: elaboración propia con base en información de campo.

Al visitar las ventanillas de acceso a la información, el primer obstáculo que enfrenta el usuario es la falta de información sobre los horarios de atención al público y la ausencia de un espacio adecuado para realizar la solicitud; en algunos casos, se detectó que la ventanilla no se ubicaba en el lugar que indica el portal de transparencia o en su defecto; no hubo personal para atención, por distintas causas entre las que destacan: la no disponibilidad de recursos humanos, el tiempo de espera superior a 15 minutos y en ocasiones más de una hora; el personal que atiende en ventanilla carece de información básica para operar el sistema de control de solicitudes, ignora costos de servicio, tiempo de respuesta y procedimiento para interponer Recurso de Revisión, y aunque la Ley lo ordena, sólo en 16 ventanillas se ofreció el equipo para efectuar la consulta; lo que resulta preocupante al denotar falta de capacitación y compromiso con las políticas de transparencia y acceso a la información.

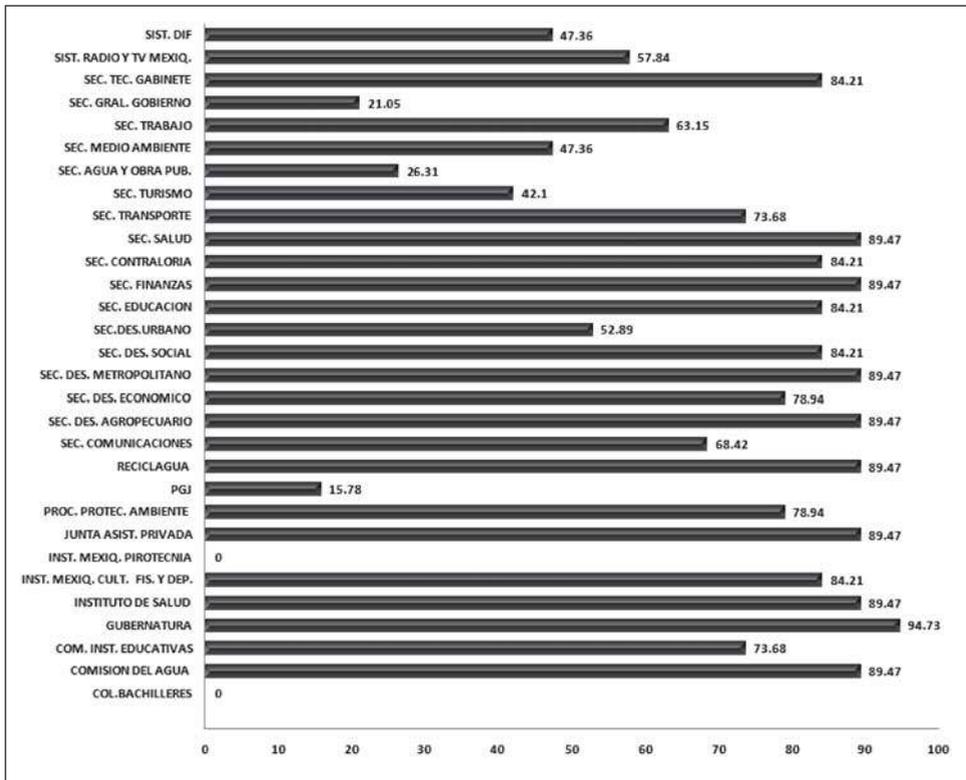
## RESULTADOS GENERALES

Los resultados que ahora se presentan fueron obtenidos luego de un extenso análisis en el que se incluyó la evaluación de 30 portales electrónicos de transparencia, la visita a 30 ventanillas de acceso a la información, la realización de 30 solicitudes de información vía electrónica y la revisión de 29 respuestas.

Dichos resultados permiten afirmar que:

- La evaluación de los portales electrónicos en el espacio de transparencia, indica que los promedios obtenidos por 28 dependencias se encuentran por encima del nivel mínimo aprobatorio, esto es 70%; sin embargo, sólo siete dependencias cuentan con información actualizada como lo indica la ley.
- En relación con la capacidad del SICOSIEM, 28 sujetos obligados obtuvieron calificación perfecta, aunque 2 alcanzaron calificaciones menores al 70% –mínimo aprobatorio–.
- El parámetro de calidad en la respuesta al solicitante, señala que únicamente un sujeto obligado se encuentra por debajo del mínimo aprobatorio, consistente en 70%.
- El resultado relativo a calidad de la atención al solicitante es muy preocupante, en virtud de que este parámetro tiene los más bajos promedios; así, 12 sujetos obligados cuentan con niveles inferiores a 70%, lo que hace suponer que en el Estado de México no existe una cultura administrativa de atención al público.

*Gráfica 6*  
ÍNDICE DE ATENCIÓN AL SOLICITANTE



FUENTE: elaboración propia con base en información de campo.

*Cuadro 1*  
PROMEDIOS GENERALES

Portales electrónicos de transparencia	SICOSIEM		Atención y Servicio
	Capacidad de la respuesta	Calidad de la respuesta	
83.36	91.11	90.66	65.96

FUENTE: elaboración propia con base en información de campo.

Estos resultados permiten evaluar también el desarrollo institucional en la materia; es decir, la dinámica organizacional que existe al interior de las dependencias evaluadas. Por lo que de manera general, se presenta un desarrollo desigual en los diferentes parámetros evaluados, observando que si bien al interior existen áreas encargadas de atender las solicitudes de información, éstas no funcionan óptimamente en todas las dependencias.

## CONCLUSIONES

En términos generales, las políticas y programas de acceso a la información en el Estado de México han tenido un desempeño muy positivo; aunque se reconoce que no todos los integrantes de proceso de acceso a la información han tenido o tienen buenos conocimientos sobre el derecho de la ciudadanía a la información, lo cual es comprensible, pues se trata de una materia nueva, en la que no existían expertos en el tema, no sólo en la entidad mexiquense, sino en todo el país. Esta falta de experiencia ha podido ser suplida al contar con buenos apoyos presupuestales y por una intensa actividad de promoción dentro y fuera de las estructuras de los órganos públicos.

Muchos funcionarios públicos siguen teniendo una visión “patrimonialista” del Estado, ya que consideran que todo lo relativo al desempeño de su cargo les pertenece como propiedad para uso personal y por tanto, el manejo de la información generada en sus dependencias es casi confidencial y hay reticencia a compartirla con el público. Hasta cierto punto esta conducta

es comprensible, aunque no justificable, si se toma en cuenta que esta regla prevaleció durante décadas, al grado que muchos funcionarios públicos al terminar su encargo se llevaban buena cantidad de documentos oficiales a su casa, en el entendido erróneo de la pertenencia de la información.

Se reconoce que en los últimos años esta práctica ha cambiado, sin embargo, todavía sigue viva la vieja cultura burocrática que percibe como una intromisión indebida el hecho de que alguien pida información de las actividades de la dependencia. Sobre esto habrá que trabajar de forma decidida en los años por venir.

Aunque el número de solicitudes de acceso a la información ha sido más elevado de lo que se hubiera esperado, lo cierto es que parece que los usuarios pertenecen a estratos profesionales muy definidos: grandes y medianas empresas, académicos y periodistas fundamentalmente. Desde esta perspectiva, no se ha tenido la capacidad de extender la comprensión y la utilización de los programas de acceso a la información a las personas que no pertenecen a estos grupos, o al menos no se ha hecho con la intensidad necesaria.

Hacia adelante sería importante difundir no solamente la existencia de programas de acceso a la información pública en la entidad, sino también su posible utilidad para el proceso de toma de decisiones relevantes en la vida cotidiana de los ciudadanos. Las políticas de transparencia y acceso a la información en el Estado de México deben ser capaces de proporcionar herramientas útiles para tomar decisiones a las amas de casa, a los que planean construir una casa, abrir un negocio, a quienes nece-

sitan saber cuál es la mejor escuela para sus hijos o a quienes están preocupados por algo tan simple como el grado de inasistencia a las clases del maestro de matemáticas.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Aunque la ley no los obligue a responder cuestionario alguno, la gente que realiza consultas a los sujetos obligados no solicita documentos específicos ya que desconoce el nombre de éstos, por lo que la mayoría de las solicitudes son cuestionarios (*El Universal*, 2007).

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Ackerman, John M. (2004), "Sinergia Estado, sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial", *Documento de trabajo del Banco Mundial*, núm. 31, Washington D. C., Banco Mundial.
- Banisar, David (1999), *Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World*, en <http://www.privacyinternational.org>.
- Bardach, Eugene (1999), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE, Porrúa.
- Behn, Robert D. (2001), *Rethinking democratic accountability*, Washington, Brookings Institution Press.
- Bovens, Mark (2002), *Renovatie van de rechtsstaat: Vijf casus over de invloed van ICT op democratie en recht* (red. met Roger van Bostel, Eugène Loos & Paulime Poland), Nederlands, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Concha, H., Lopez-Ayllon, S. Tacher, L. (coords.) (2004), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Dagnino, Evelina (2006), *Os Movimentos Sociais e a Emergencia de uma Nova Noção de Cidadania*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and critics*, USA, Yale University Press.
- Doyle, Kate (2003), "Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Derecho comparado de la información*, núm. 2, julio-diciembre 2003, México, Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM.
- El Universal*, 24/10/2007, Ciudad de México, Notimex.
- Fernández, Ramos Carlos (1997), *Privado, porém public*, Río de Janeiro, Relume-Dumará.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Helena Hofbauer (2000), *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2004*, México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Held, David (1996), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Universidad, Ciencias Sociales, núm. 691.
- Leuenberger, R.; Schegg, R. y Murphy, J. (2004), "E-Mail customer service by upscale international hotels", en Frew Andrew *et al.* (editors), *Information and Communication*

- Technologies in Tourism*, New York, Springer, pp. 20-28
- March, J, y J. Olsen (1995), *Rediscovering institutions*, Nueva York, Free Press.
- Roberts, Alasdair (2001), “Structural pluralism and the right to information”, en *Law Journal*, núm. 51, Toronto, University of Toronto.
- Schedler, Andreas *et al.* (1999), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- Uvalle, Ricardo (2000), *Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado*, México, UNAM.
- Zafra Víctor, Manuel (2000), “Ciencia Política y Arte del Gobierno”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, Madrid, Ministerio de la presidencia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LEGISLACIÓN**
- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 20/05/2003, OEA.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007), México, Porrúa.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2007), Editorial SISTA.
- Constitution of the United States (2006), United States of America, Merriam Webster's Dictionary of Law.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios*, en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>, consultado el 19 de julio de 2008
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*, en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig046.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2008.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/140.htm?s>, consultado el 30 de octubre de 2008.
- Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*, en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig046.pdf>, consultado el 19 de julio de 2008.